



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

MONEYVAL (2009) 4

Rapport d'évaluation mutuelle

Lutte contre le blanchiment des capitaux
et le financement du terrorisme

UKRAINE

19 mars 2009

L'Ukraine est membre de MONEYVAL. MONEYVAL a réalisé cette évaluation dans le cadre du troisième cycle d'évaluation mutuelle et a adopté le rapport correspondant lors de sa 29^e réunion plénière (Strasbourg, 16-20 mars 2009).

© [2009] 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)

Tous droits réservés. Reproduction autorisée, sous réserve d'indication de la source, sauf stipulation contraire. Pour toute utilisation à des fins commerciales, 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 système de stockage et de recherche de l'information – sans l'autorisation préalable écrite du Secrétariat de MONEYVAL, Direction générale des Droits de l'homme et des Affaires juridiques, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg ou dghl.moneyval@coe.int).

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|------------|
| I. PREFACE | 5 |
| II. RÉSUMÉ | 6 |
| III. RAPPORT D’EVALUATION MUTUELLE | 18 |
| 1 GÉNÉRALITÉS | 18 |
| 1.1 Informations générales sur L’Ukraine..... | 18 |
| 1.2 Situation générale du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme | 21 |
| 1.3 Vue d’ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non-financières désignées (EPNFD)..... | 22 |
| 1.4 Vue d’ensemble du droit commercial et des mécanismes régissant les personnes morales et les structures juridiques..... | 30 |
| 1.5 Vue d’ensemble de la stratégie de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme..... | 32 |
| 2 SYSTÈME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES | 38 |
| 2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 et R.2) | 38 |
| 2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS. II)..... | 49 |
| 2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)..... | 51 |
| 2.4 Gel des fonds utilisés à des fins de financement du terrorisme (RS.III) | 55 |
| 2.5 La Cellule de renseignements financiers et ses fonctions (R.26, 30 et 32)..... | 61 |
| 2.6 Services répressifs, de poursuite et autre organes compétents – cadre pour la conduite des enquêtes et des poursuites, ainsi que pour les mesures de confiscation et de gel (R. 27 et R. 28)..... | 73 |
| 2.7 Déclaration ou communication transfrontalière (RS.IX) | 86 |
| 3 MESURES PRÉVENTIVES – INSTITUTIONS FINANCIÈRES | 93 |
| 3.1 Risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme | 94 |
| 3.2 Devoir de vigilance relatif à la clientèle, y compris les mesures d’identification renforcées ou réduites (R. 5 à R. 8)..... | 95 |
| 3.3 Tiers et apporteurs d’affaires (R. 9) | 116 |
| 3.4 Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R. 4)..... | 117 |
| 3.5 Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R. 10 et RS. VII).... | 122 |
| 3.6 Suivi des transactions et de la relation d’affaires (R. 11 et 21)..... | 128 |
| 3.7 Déclarations d’opérations suspectes et autres déclarations (R. 13-14, 19, 25 et RS. IV)..... | 133 |
| 3.8 Contrôles internes, conformité et succursales à l’étranger (R. 15 et 22)..... | 142 |
| 3.9 Banques fictives (R. 18)..... | 147 |
| 3.10 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) | 148 |
| 3.11 Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS. VI)..... | 177 |
| 4 MESURES PREVENTIVES - ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES | 179 |
| 4.1 Devoir de vigilance à l’égard de la clientèle et de conservation des documents (R. 12) | 179 |
| 4.2 Déclaration d’opérations suspectes (R. 16)..... | 183 |
| 4.3 Réglementation, surveillance et suivi (R. 24 et 25)..... | 185 |
| 4.4 Autres entreprises et professions non financières / Techniques modernes et sûres de gestion des fonds (R. 20)..... | 189 |

| | |
|---|------------|
| 5 PERSONNES MORALES, CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF | 191 |
| 5.1 Personnes morales - Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R. 33) | 191 |
| 5.2 Constructions juridiques - accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R. 34) | 196 |
| 5.3 Organismes à but non lucratif (RS. VIII) | 197 |
| 6 COOPÉRATION AU PLAN NATIONAL ET INTERNATIONAL..... | 202 |
| 6.1 Coopération et coordination au niveau national (R. 31)..... | 202 |
| 6.2 Les Conventions et les Résolutions spéciales des Nations Unies (R. 35 et RS.1) | 207 |
| 6.3 Entraide judiciaire (R. 36 à 38, RS. V) | 208 |
| 6.4 Extradition (R. 37 et 39, RS. V)..... | 216 |
| 6.5 Autres formes de coopération internationale (R. 40 et RS. V)..... | 220 |
| 7 AUTRES SUJETS | 225 |
| 7.1 Ressources et statistiques | 225 |
| IV. TABLEAUX | 227 |
| Tableau 1. Niveaux de conformité aux Recommandations du GAFI..... | 227 |
| Tableau 2 : Plan d'action recommandé pour améliorer le système de LAB/CFT | 241 |
| Tableau 3 : Réponse des autorités à l'évaluation (le cas échéant)..... | 260 |
| V. CONFORMITE AVEC LA DIRECTIVE LAB/CFT DE L'UE | 261 |

I. PREFACE

1. L'évaluation du régime ukrainien de lutte contre le blanchiment de capitaux (LAB) et le financement du terrorisme (CFT) est basée sur les quarante Recommandations (2003) et les neuf Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme (2001) du Groupe d'action financière (GAFI). Compte tenu du champ spécifique des évaluations effectuées par le Comité, cette évaluation repose également sur la Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après « Troisième directive de l'UE ») et sur la Directive 2006/70/CE « Directive de mise en œuvre », conformément aux statuts et aux règles procédurales de MONEYVAL. L'évaluation a été réalisée suivant la Méthodologie 2004 de LAB/CFT¹. Elle se fonde sur les textes législatifs, les textes réglementaires et les autres documents fournis par l'Ukraine, ainsi que sur les informations recueillies par l'équipe d'évaluation durant sa mission en Ukraine, du 21 septembre au 1^{er} octobre 2008, et ultérieurement. Pendant cette mission, l'équipe a rencontré des fonctionnaires et des représentants de toutes les administrations pertinentes et du secteur privé. La liste des organismes rencontrés est présentée en annexe II du présent rapport.
2. L'équipe d'évaluation était composée de M. Armen Malkhasyan (Directeur de la Division du respect des lois et des relations internationales, Banque centrale d'Arménie) en tant qu'expert juridique, M. Iacovos Michael (enquêteur/analyste financier, Cellule de renseignement financier, Chypre), en tant qu'expert en matière de répression, Mme Frosina Celeska (Directrice de l'Unité de réglementation bancaire, Département de la stabilité financière, de la réglementation bancaire et de la méthodologie, Banque nationale de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ») en tant qu'expert financier, M. Jamil Choudhry (Unité de police spécialisée dans la criminalité financière, Autorité des services financiers, Royaume-Uni) en tant qu'expert financier pour le GAFI et un membre du secrétariat de MONEYVAL. Les évaluateurs ont examiné le cadre institutionnel, la législation, la réglementation, les lignes directrices et autres exigences en matière de LAB/CFT, ainsi que les dispositions réglementaires et autres systèmes en place pour prévenir les actes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme par le biais des institutions financières et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD). Ils ont en outre évalué la capacité, la mise en œuvre et l'efficacité de l'ensemble des systèmes.
3. Ce rapport présente une synthèse des mesures de LAB/CFT en place en Ukraine au moment de la mission sur place ou juste après. Il décrit et analyse ces mesures et donne des recommandations aux fins de consolider certains aspects du système (voir tableau 2). Il définit également les niveaux de conformité de l'Ukraine avec les 40+9 Recommandations du GAFI (voir tableau 1). Par contre, les notations figurant dans le tableau 1 ne tiennent pas compte des niveaux de conformité ou de non-conformité avec les Directives de la CE.
4. Les évaluateurs tiennent à remercier les autorités ukrainiennes, en particulier les agents de la Commission nationale du contrôle financier (SCFM) à Kiev et ceux des bureaux régionaux de la SCFM à Simferopol, Lvov and Donetsk, pour leur aide et pour l'excellente organisation logistique de la mission d'évaluation. L'absence de traductions du texte intégral des lois pertinentes et les traductions approximatives des lois et règlements de LAB/CFT, dont la plupart ont été corrigées et n'ont été transmises à l'équipe d'évaluation qu'après la mission sur place, ont rendu cette évaluation difficile.

¹ Telle qu'actualisée en février 2008.

II. RÉSUMÉ

1. Informations générales

1. Ce rapport présente une synthèse des mesures de LAB/CFT en place en Ukraine au moment de la mission sur place, du 21 septembre au 1^{er} octobre 2008, ou juste après. Il décrit et analyse ces mesures et énumère des recommandations sur les moyens d'en améliorer certains aspects. Il présente également les niveaux de conformité de l'Ukraine avec les 40+9 Recommandations du GAFI (voir tableau 1). L'évaluation englobe le niveau de conformité de l'Ukraine avec la *Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme* (ci-après, « 3^e directive LAB de l'UE ») et avec la *Directive 2006/70/CE de la Commission du 1^{er} août 2006 portant mesures de mise en œuvre de la Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des « personnes politiquement exposées » et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre exceptionnel ou à une échelle très limitée* (ci-après, « Directive de mise en œuvre 2006/70/CE »). Il convient toutefois de noter que le niveau de conformité ou de non-conformité avec la 3^e Directive de LAB de l'UE et avec la Directive de mise en œuvre 2006/70/CE est décrit dans une annexe à part et qu'il n'a pas été pris en compte dans les notations figurant dans le Tableau 1.
2. Il s'agit de la troisième évaluation de l'Ukraine par MONEYVAL. Depuis la dernière mission d'évaluation en 2003, l'Ukraine a modifié son cadre législatif afin de renforcer les obligations de LAB/CFT à remplir par les institutions tant bancaires que non bancaires. A ce titre, plusieurs instructions méthodologiques ont été élaborées à l'usage des entités déclarantes et de nombreuses activités de formation sur des questions de LAB/CFT, tenant compte des différentes recommandations formulées dans les deux précédents rapports, ont été organisées. L'Ukraine n'a suivi que partiellement les recommandations relatives à l'ordre juridique (incrimination du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, mesures provisoires et confiscation, gel et saisie des produits du crime), au régime de déclaration des opérations suspectes, au cadre régissant les enquêtes conduites par les services répressifs et les poursuites engagées par les autorités de poursuite, au manque de ressources et aux compétences inadaptées des autorités de surveillance, au cadre de surveillance applicable aux casinos et aux maisons de jeu et à la délivrance des autorisations et au respect des obligations de LAB/CFT.
3. Concernant la situation du blanchiment de capitaux, les autorités ukrainiennes ont indiqué que les criminels et groupes criminels organisés qui opèrent en Ukraine emploient quasiment tous les moyens connus pour blanchir les produits du crime, y compris des mécanismes de blanchiment complexes faisant intervenir des institutions financières, des professionnels du marché des valeurs mobilières, des agents immobiliers et des compagnies d'assurance. Les produits les plus importants sont essentiellement générés par les crimes économiques, la corruption, l'exercice d'activités commerciales fictives, la fraude et le trafic de drogues. Les autorités ont analysé les tendances et les différentes méthodes mises en œuvre dans ce domaine.
4. S'agissant du financement du terrorisme, les autorités ukrainiennes ont indiqué à l'équipe d'évaluation qu'à ce jour, elles n'ont pas eu connaissance d'actes de financement du terrorisme qui auraient été commis sur le territoire de l'Ukraine ou via l'Ukraine.

2. Systèmes juridiques et mesures institutionnelles connexes

5. Depuis la dernière évaluation, l'infraction de blanchiment de capitaux (BC) visée à l'article 209 du Code pénal est restée inchangée. Un progrès a toutefois été accompli avec l'adoption par la Cour suprême, en 2005, d'une résolution qui précise les éléments physiques et matériels de l'infraction de blanchiment de capitaux, qui présente l'éventail des infractions sous-jacentes et qui détaille les

points de procédure importants pour la conduite des enquêtes et l'instruction dans les affaires de blanchiment.

6. L'article 209 définit le blanchiment de capitaux comme la réalisation d'une opération financière ou la conclusion d'un accord avec de l'argent ou d'autres biens acquis à la suite d'un « acte illicite socialement dangereux » commis avant le blanchiment des produits. Sont également visés les actes destinés à dissimuler ou à déguiser l'origine illicite de l'argent ou des biens en question, leur possession ou leur propriété légitime, leur emplacement ou leur mouvement, ainsi que l'acquisition, la possession ou l'utilisation d'argent ou de biens à la suite d'un acte illicite, socialement dangereux, commis avant le blanchiment. Cette disposition englobe la plupart des éléments exigés par les Convention de Vienne et de Palerme. L'infraction couvre l'argent et les autres biens, sans considération du montant correspondant. Cependant, rien ne prouve que la notion de biens englobe tous les types d'avoirs, y compris les biens incorporels, ainsi que les documents ou instruments juridiques qui attestent un droit de propriété ou un intérêt sur ces biens.
7. En Ukraine, la liste des infractions sous-jacentes est établie en fonction de la peine d'emprisonnement minimale applicable à une infraction : sont considérées des infractions sous-jacentes tous les actes érigés en infractions dans le Code pénal passibles d'une peine d'emprisonnement minimale de plus de 3 ans – à l'exception de la fuite des capitaux et de l'évasion fiscale – et tous les actes érigés en infractions par le droit pénal d'un État étranger, qui sont passibles de sanctions en vertu du Code pénal et qui ont entraîné l'acquisition illicite de produits du crime. L'éventail des infractions sous-jacentes englobe toutes les catégories requises, excepté le trafic d'influence, la manipulation de marché et le financement du terrorisme sous toutes ses formes. La peine d'emprisonnement minimale appliquée est trop élevée et ne satisfait pas aux exigences de la Recommandation 1.
8. Seules des personnes physiques peuvent être déclarées pénalement responsables. Différents types de preuves basées sur des éléments factuels, objectifs, peuvent être utilisées pour déduire l'élément intentionnel du blanchiment de capitaux.
9. Les personnes morales ne peuvent pas être déclarées pénalement responsables d'actes de blanchiment de capitaux, même s'il semble qu'aucun principe fondamental du droit interne ne s'y oppose. Les dispositions en vigueur relatives à la responsabilité civile et à la responsabilité administrative se révèlent défailtantes dans la pratique. Les sanctions applicables aux personnes physiques sont proportionnées et dissuasives.
10. Entre 2004 et la fin du premier semestre 2008, 603 condamnations ont été infligées pour des actes de blanchiment de capitaux (article 209) et 208 condamnations, pour des infractions de blanchiment de capitaux liées à la drogue (article 306). L'ensemble de ces condamnations ont été prononcées simultanément avec une condamnation pour l'infraction sous-jacente ou étaient liées à une telle condamnation. Dans les affaires communiquées à l'équipe d'évaluation, les auteurs des infractions ont été condamnés à une peine d'emprisonnement allant de 2 à 7 ans (dans certains cas, avec une période de mise à l'épreuve), assortie d'une confiscation des fonds criminels et/ou de tout ou partie des biens personnels et/ou d'une privation du droit d'occuper des fonctions administratives dans des entreprises pendant une durée déterminée. Depuis 2004, le nombre d'affaires pénales de blanchiment de capitaux portées chaque année devant les tribunaux (en vertu de l'article 209) a légèrement baissé, alors que celui des condamnations prononcées pour blanchiment de capitaux a légèrement augmenté. Compte tenu de la taille du pays et des menaces auxquelles il est exposé en matière de blanchiment de capitaux, l'Ukraine devrait porter ses efforts sur la conduite d'enquêtes et sur l'ouverture de poursuites autonomes pour des infractions de blanchiment de capitaux.
11. L'Ukraine a ratifié la Convention internationale des Nations unies pour la répression du financement du terrorisme le 12 septembre 2002. Les autorités ont expliqué que cette convention a été mise en œuvre par le biais d'une loi adoptée le 21 septembre 2006, portant modification du Code de procédure pénale et ajout des articles 258-1 à 258-4 au Code pénal. En revanche, le financement du terrorisme (FT) n'est pas érigé en infraction autonome. Les actes de financement du terrorisme peuvent être poursuivis au titre d'infractions connexes au terrorisme. L'éventail

complet des actes de financement du terrorisme n'est pas couvert et l'incrimination du financement du terrorisme sur la seule base de la complicité, de la tentative ou de l'entente n'est pas conforme aux exigences de la Recommandation spéciale II. A ce jour, aucune enquête n'a été conduite pour des actes de financement du terrorisme.

12. Le cadre législatif régissant la confiscation et les mesures provisoires n'a pas été modifié depuis la dernière évaluation. En conséquence, les évaluateurs réitèrent leurs observations concernant différents problèmes. La législation ukrainienne ne prévoit pas la confiscation des instruments devant servir à la commission d'une infraction de BC, ni la confiscation de biens d'une valeur équivalente et la confiscation des revenus, profits ou autres avantages tirés du produit du crime. La confiscation de biens n'est pas possible pour l'ensemble des infractions sous-jacentes visées par le Code pénal. La confiscation n'est pas spécifiquement prévue pour les infractions liées au terrorisme.
13. Les mesures provisoires sont appliquées en vertu des articles 29, 125 et 126 du Code de procédure pénale, qui habilite les autorités à procéder à une saisie de biens afin de permettre la réparation de dommages matériels, la conduite d'actions civiles ou une éventuelle confiscation. Par ailleurs, l'article 59 de la Loi sur les banques et les activités bancaires dispose que les fonds et autres valeurs de personnes physiques ou morales déposés sur des comptes bancaires peuvent également être saisis sur la décision d'un tribunal. Ces mesures peuvent être prises sans notification préalable. Les autorités sont habilitées à identifier et localiser les biens susceptibles d'être confisqués ou soupçonnés d'être le produit du crime. En outre, des mesures sont en place afin de protéger les droits des tiers de bonne foi.
14. Les évaluateurs n'ont pas eu accès à des statistiques démontrant l'efficacité du régime de confiscation. Les autorités ont expliqué qu'il était prévu de modifier et de moderniser le cadre législatif régissant la confiscation et la saisie afin de remédier aux défaillances identifiées et de mettre ce cadre en conformité avec les normes internationales.
15. L'Ukraine met en œuvre la Résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après RCSNU) et les résolutions qui lui ont succédé ainsi que la Résolution 1373 (2001) par le biais de la Loi de l'Ukraine sur la prévention et la répression de la légalisation des produits du crime (Loi fondamentale), dans des résolutions du Cabinet des ministres et dans des ordonnances de la Commission nationale du contrôle financier (SCFM). La Banque nationale d'Ukraine (NBU), la Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers d'Ukraine (SCFSMR) et la Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM) ont également introduit en 2006 des procédures pertinentes, relatives à la suspension des transactions financières. Par ailleurs, les autorités de surveillance ont transmis des consignes détaillées aux institutions financières désignées. Des efforts supplémentaires s'imposent afin de compléter le cadre législatif existant et de mettre en place des lois et procédures efficaces pour le gel des fonds des terroristes ou autres avoirs détenus par des personnes visées par les Résolutions des NU. A ce jour, des fonds ou autres avoirs appartenant à des personnes désignées dans le contexte de ces résolutions n'ont jamais été gelés.
16. La Commission nationale du contrôle financier (SCFM) – en sa qualité de CRF ukrainienne – est la principale autorité en charge des questions de LAB/CFT. Elle a le statut d'autorité exécutive centrale et jouit de la personnalité morale. Ses activités sont dirigées et coordonnées par le Cabinet des ministres. La CRF ukrainienne est un membre actif du Groupe Egmont.
17. Il s'agit d'une CRF de type administratif, dont les pouvoirs et les devoirs sont énumérés dans la Loi fondamentale et dans son statut, comme suit :
 - recueillir, traiter et analyser des informations sur les transactions financières soumises à un contrôle financier et demander des informations complémentaires sur ces transactions ;
 - transmettre les informations pertinentes aux services répressifs lorsqu'elle soupçonne des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ;
 - créer et assurer le bon fonctionnement d'un Système d'information national unifié sur la prévention et la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;

- participer à la mise en œuvre de la politique de l'État dans le domaine de la prévention et de la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
 - analyser les méthodes et les schémas financiers du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
 - coordonner l'action et donner des consignes en matière de LAB/CFT aux entités soumises à un devoir de contrôle financier initial (entités déclarantes) ;
 - coopérer, dialoguer et échanger des informations avec les autorités publiques, les organes compétents d'autres pays et les organisations internationales actives dans le domaine.
18. Les fonctions traditionnelles de la CRF (recevoir, analyser et diffuser les DOS) sont remplies efficacement par la SCFM qui, par le biais du Système d'information unifié créé en 2007, a un accès direct à de nombreuses bases de données d'organismes publics d'Ukraine. Des consignes sur la façon de remplir l'obligation de déclaration et sur les formulaires et procédures de déclaration ont été fournies aux banques par la Banque nationale d'Ukraine et par la SCFM. Ces mêmes consignes ont été transmises aux autres entités déclarantes par le Cabinet des ministres et par la SCFM (anciennement SDFM). Les entités déclarantes peuvent également obtenir plus d'informations par le biais du service d'assistance téléphonique de la SCFM et en prenant part à différents séminaires de formation et à diverses réunions organisées par la SCFM. La SCFM est habilitée à recevoir des informations des organes publics compétents, des services répressifs, des collectivités locales, des entreprises et des institutions. Si nécessaire, elle peut demander des informations complémentaires aux entités déclarantes. Depuis 2003, elle élabore un rapport annuel d'activité, dans lequel elle donne des informations sur les évolutions au niveau législatif, présente des statistiques sur les déclarations reçues et cite des exemples d'affaires poursuivies en justice, d'activités de coopération entre services au niveau national et d'activités de coopération internationale. En outre, elle rédige chaque année un rapport sur les dispositifs et les typologies du blanchiment de capitaux.
19. Fin 2007, la SCFM avait des unités dans 25 régions d'Ukraine. Ces unités ont pour principales fonctions d'assurer le suivi des affaires transmises par la SCFM aux services répressifs, de diffuser des consignes auprès des entités déclarantes de la région, de tenir un registre des intermédiaires financiers établis dans la région et d'améliorer l'échange d'informations et la coordination des activités des divisions régionales des organes publics intervenant dans le domaine de la LAB/CFT. Les bureaux régionaux ont accès à une partie du Système d'information unifié et peuvent demander d'autres informations par écrit.
20. Les statistiques fournies montrent que le nombre d'opérations signalées à la SCFM et le nombre de dossiers transmis aux services répressifs n'ont cessé d'augmenter depuis 2004.
21. La Loi fondamentale consacre l'indépendance politique de la SCFM. Les autorités ont d'ailleurs estimé que cette commission jouit d'une autonomie et d'une indépendance opérationnelle suffisantes. Le budget de la SCFM est en augmentation depuis 2004. La commission dispose d'un équipement informatique moderne, qui lui permet de sauvegarder de gros volumes de données. Les données de la CRF sont protégées et diffusées conformément à la loi. La commission emploie au maximum 338 personnes. Au moment de la mission sur place, seuls six postes étaient vacants et la rotation du personnel était faible. La commission exige un haut niveau de professionnalisme de la part de ses employés, qui semblent hautement qualifiés et bien formés. Elle a pris des mesures pour prévenir et combattre les risques de corruption et pour protéger les informations contre tout accès non autorisé par les employés.
22. L'action de lutte contre le blanchiment de capitaux et le terrorisme est coordonnée sur l'ensemble du territoire par les services répressifs, à savoir le ministère de l'Intérieur d'Ukraine (MIU), le ministère public/Bureau du Procureur général d'Ukraine (BPG), le Service de sécurité d'Ukraine (SSU) et l'Administration fiscale d'Ukraine (AF), qui sont chargés de conduire les enquêtes en fonction des compétences qui leur ont été attribuées, comme défini à l'article 112 du Code de procédure pénale. Le BPG dirige l'activité des services répressifs qui conduisent les enquêtes préliminaires et vérifie la légalité des procédures pénales qui sont ouvertes.

23. Aucune disposition explicite n'autorise les services répressifs à différer ou à annuler l'arrestation de suspects et/ou la saisie d'argent aux fins d'identifier les personnes mêlées à ce type d'activités ou de recueillir des éléments de preuve. Toutefois, de telles mesures sont prises dans la pratique car elles entrent dans le cadre du processus ordinaire de recueil de preuves et peuvent être mises en œuvre au titre du Code de procédure pénale. Lorsqu'ils conduisent des enquêtes sur le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes, les services répressifs disposent d'un large éventail de pouvoirs pour collecter des documents et des informations qui serviront à leur enquête et aux poursuites. Ce rapport présente certains aspects qui suscitent des incertitudes sur l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des actions proposées afin de renforcer les capacités et les compétences des organes pertinents. Un examen de la situation actuelle et des procédures en place, en tenant compte des compétences spécifiques des différents services répressifs, et le renforcement de l'action anticorruption seraient opportuns.
24. L'Ukraine a mis en œuvre un système de déclaration et des mesures visant à détecter les transports physiques transfrontaliers d'espèces. Les autorités doivent poursuivre leur action afin que les douanes disposent des moyens nécessaires pour prendre des mesures destinées à prévenir et à détecter les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments au porteur.

3. Mesures préventives – Institutions financières

25. Tous les types d'institutions financières visées dans le glossaire du GAFI sont couverts par les obligations de LAB/CFT.
26. La Loi fondamentale définit les obligations élémentaires de LAB/CFT à remplir par les institutions financières, qui incluent l'identification des clients et la conservation des documents. Cette loi est complétée par la Loi d'Ukraine sur les banques et l'activité bancaire, qui s'applique aux banques, la Loi sur le marché des titres et des valeurs mobilières, qui s'applique aux entités actives sur ledit marché et la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, qui énonce les obligations pesant sur les institutions financières non bancaires. Aux fins de l'évaluation, l'équipe d'évaluation a considéré que ces quatre lois constituaient des « lois et règlements » au sens conféré à ce terme par la méthodologie du GAFI. D'autres exigences sont énoncées dans l'Ordonnance n° 40 de la SCFM, dans la Résolution n° 189 de la Banque nationale d'Ukraine, dans l'Instruction n° 25 de la SCFSM et dans la Décision n° 538 de la SCSSM. L'équipe d'évaluation a jugé que ces textes constituaient « d'autres moyens contraignants » comme défini par la Méthodologie du GAFI.
27. L'Ukraine a décidé d'appliquer son cadre de LAB/CFT de la même manière à l'ensemble des institutions financières, sans tenir compte du niveau de risque. Même si la législation ukrainienne ne fait pas explicitement mention d'une approche basée sur le risque, le risque est pris en considération, dans une certaine mesure, dans les diverses exigences liées à la vigilance à l'égard de la clientèle.
28. L'Ukraine a adopté certains éléments fondamentaux du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle. Elle a notamment introduit des dispositions relatives aux comptes anonymes, à l'identification et à la vérification de l'identité des clients, des personnes morales, des représentants autorisés et des clients agissant pour le compte d'une autre personne, à la compréhension de la structure de contrôle et juridique des bénéficiaires effectifs, à l'objet et la nature de la relation d'affaires et aux mesures à prendre par les institutions lorsqu'elles nouent une relation d'affaires ou qu'elles sont dans l'incapacité d'exercer leur devoir de vigilance de manière satisfaisante.
29. Pour autant, certaines défaillances subsistent concernant les points suivants : bénéficiaires effectifs des clients (personnes physiques), doutes sur l'authenticité et la pertinence des données d'identification du client préalablement recueillies, devoir de vigilance constante et mesures de vigilance renforcée, exigences à satisfaire par les institutions du marché des valeurs mobilières concernant les bénéficiaires effectifs et l'objet et la nature de la relation d'affaires.

30. L'Ukraine a décidé de ne pas mettre en œuvre l'éventail complet des dispositions relatives à la vigilance réduite ou simplifiée et de ne pas user de la souplesse offerte par les recommandations du GAFI pour ce qui concerne le moment de la vérification.
31. Actuellement, il n'existe pas de définition de PPE, ni d'obligation de prendre des mesures complémentaires à l'égard des PPE, comme l'exige la Recommandation 6.
32. Concernant les relations de correspondants bancaires, la NBU a défini les informations que les banques doivent recueillir sur l'institution cliente. Toutefois, l'équipe d'évaluation a considéré qu'il serait utile d'explicitier les obligations à remplir dans ce contexte, à savoir collecter suffisamment d'informations sur l'institution cliente, vérifier que le système de LAB/CFT de l'institution cliente est adapté et efficace et obtenir l'autorisation de la direction générale.
33. En Ukraine, les institutions financières sont tenues d'avoir des politiques en place afin de prévenir l'utilisation abusive des technologies nouvelles à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Par contre, aucune disposition n'impose explicitement aux institutions financières d'élaborer des politiques et des procédures pour gérer les risques inhérents aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties.
34. Toutes les institutions financières sont tenues d'identifier leurs clients. Dans ce cadre, elles ne sont pas autorisées à recourir à des intermédiaires ou à d'autres tiers pour s'acquitter de certains des éléments du devoir de vigilance.
35. Les banques, assureurs et organismes de crédit mutuels sont soumis à des dispositions très complètes sur le secret. Le cadre actuel doit être réexaminé et réorganisé car il semble limiter la capacité des services répressifs à avoir accès en temps utile aux informations de certains secteurs. En outre, il conviendrait de prendre des mesures afin de s'assurer que les autorités connaissent les procédures applicables dans ce domaine.
36. Les principales obligations relatives à la conservation des documents sont énumérées dans plusieurs documents. Cependant, il serait opportun que les autorités explicitent ces obligations dans une loi ou un règlement, en particulier en précisant que l'obligation ne se limite pas aux documents mais s'étend à « toutes les pièces nécessaires se rapportant aux transactions » et que les institutions financières non bancaires doivent conserver les données d'identification pendant au moins cinq ans après la clôture du compte ou la fin de la relation d'affaires.
37. L'Ukraine a repris certains des critères détaillés de la RS. VII, tels que les informations à fournir sur le donneur d'ordre. Toutefois, tous les autres critères détaillés n'ont pas été mis en œuvre à ce jour. Aucune autorité ne vérifie dans la pratique si les institutions financières non bancaires et la poste ukrainienne (Ukrposhta) respectent les règles et règlements découlant de la RS. VII. Il n'existe pas de mécanisme permettant aux autorités compétentes de prendre des sanctions adaptées, proportionnées et dissuasives à l'encontre des institutions financières non bancaires et de la poste ukrainienne en cas d'infractions spécifiques. Il conviendrait de prendre des mesures imposant une surveillance de la poste ukrainienne en matière de LAB/CFT.
38. Plusieurs dispositions imposent aux institutions financières de prêter une attention particulière aux transactions complexes, d'un montant anormalement élevé ou de type inhabituel n'ayant pas d'objet économique ou licite apparent. En revanche, aucune disposition ne leur demande clairement d'étudier dans toute la mesure du possible le contexte et l'objet de telles transactions.
39. L'Ukraine doit réexaminer les obligations en vigueur afin d'imposer aux institutions financières d'analyser explicitement le contexte et l'objet des transactions effectuées avec des ressortissants ou des résidents de pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI. Les autorités devraient en outre s'assurer que l'actuelle base législative leur permet d'appliquer des contre-mesures adaptées à ces pays.
40. Le système de déclaration en place en Ukraine comprend deux types de contrôle financier : un contrôle financier obligatoire et un contrôle financier interne.

41. Le contrôle financier obligatoire s'applique à toute transaction d'un montant égal ou supérieur à 80 000 UAH (ou somme équivalente en devises étrangères) remplissant au moins l'un des 14 critères objectifs, énumérés à l'article 11 de la Loi fondamentale. Nombre des critères dictant l'envoi obligatoire d'un rapport financier décrivent en fait des transactions inhabituelles. Le contrôle financier interne désigne les activités menées par les entités déclarantes pour détecter les opérations financières à soumettre à un contrôle financier obligatoire et les autres opérations financières pouvant être liées à la légalisation (blanchiment) des produits du crime. Ce second type de contrôle financier est davantage basé sur les soupçons. Dans ce cas précis, la loi décrit les transactions financières à soumettre à une analyse du fait de soupçons et contient également une disposition « fourre-tout ». Sur le plan réglementaire, les autorités ukrainiennes ont donc accompli de très grands efforts afin de couvrir toutes les transactions susceptibles d'être considérées suspectes.
42. Pour autant, malgré l'existence d'une disposition « fourre-tout » favorable à la déclaration de toutes les transactions suspectes, dans la pratique, lorsqu'elles décident d'envoyer une déclaration d'opération suspecte (DOS), la plupart des institutions déclarantes ne tiennent compte que des transactions visées par la Loi fondamentale. Les entités soumises à l'obligation de déclaration doivent consacrer d'énormes ressources au respect des exigences en matière de déclaration, lesquelles ne couvrent pas toujours les transactions suspectes. Cette situation risque de nuire à l'efficacité du système en créant un déséquilibre, et de faire obstacle au développement d'un régime basé sur les soupçons. D'après les statistiques relatives au nombre et au type de transactions déclarées, il semble que la plupart de ces transactions entrent dans le cadre du contrôle financier obligatoire.
43. Les banques produisent beaucoup plus de DOS (97 % de l'ensemble des DOS) que toutes les autres institutions financières. Même si les banques constituent les principaux acteurs du secteur financier, le faible nombre de DOS transmises par les autres secteurs ne peut être interprété comme le signe d'un système efficace et adapté. Les autorités méritent d'être félicitées pour leurs efforts visant à améliorer la sensibilisation des institutions financières non bancaires. Toutefois, elles doivent encore renforcer le dialogue avec ce secteur afin de consolider l'efficacité du régime des DOS. L'Ukraine devrait également diffuser plus de consignes aux institutions déclarantes sur la manière de détecter les transactions suspectes liées au terrorisme, afin d'améliorer l'efficacité du système de dépôt de DOS en rapport avec le financement du terrorisme.
44. Les entités déclarantes, leurs dirigeants et leurs employés sont dégagés de toute responsabilité disciplinaire, pénale et civile lorsqu'ils communiquent des informations sur des transactions financières à la SCFM conformément aux dispositions de la Loi fondamentale. Le texte ne mentionne pas la condition préalable de « bonne foi ». Il ne prévoit pas non plus de protection dans les situations où la personne à l'origine de la déclaration ne connaissait pas précisément la nature de l'activité criminelle en question, que l'activité illicite soupçonnée se soit réellement produite ou non. Cette exonération de responsabilité est plus large que la norme énoncée dans la Recommandation 14 et, de ce fait, n'est pas conforme à cette recommandation. En outre, les dispositions relatives à l'interdiction d'avertir le client devraient s'appliquer aux institutions financières dans leur globalité et pas uniquement à leurs dirigeants et leurs employés.
45. L'Ukraine a envisagé la possibilité de mettre en œuvre un système dans lequel les institutions financières seraient tenues de déclarer toutes les transactions monétaires supérieures à un seuil défini. Elle a choisi d'établir un système où les institutions doivent déclarer toutes les transactions d'un montant égal ou supérieur à 80 000 UAH (ou d'une somme équivalente en devises étrangères) remplissant au moins l'un des critères énumérés à l'article 11 de la Loi fondamentale.
46. Les autorités compétentes ont élaboré des lignes directrices afin d'aider les institutions financières à respecter et à mettre en œuvre leurs obligations de LAB/CFT ainsi qu'à faire remonter l'information.
47. L'actuel cadre régissant les contrôles internes, la conformité, l'audit et les conditions à remplir par les succursales basées à l'étranger présente plusieurs défaillances concernant la mise en place de dispositifs de gestion de la conformité adaptés dans les institutions financières. Les institutions

non bancaires ne sont pas légalement tenues de disposer d'une fonction d'audit, indépendante et dotée des ressources nécessaires pour vérifier la bonne mise en œuvre des procédures, des politiques et des contrôles, ni d'appliquer des procédures de sélection afin de garantir une embauche de leurs employés selon des critères exigeants. En dehors des banques, les autres institutions financières ne sont pas dans l'obligation de prêter une attention particulière à leurs succursales et filiales implantées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

48. L'Ukraine a mis des procédures et des obligations en place afin de prévenir l'ouverture de banques fictives. A ce sujet, les autorités ont indiqué qu'actuellement, aucune banque autorisée à exercer des activités en Ukraine ne présente les caractéristiques d'une banque fictive. Le cadre en vigueur tirerait avantage d'obligations plus explicites. Il conviendrait en particulier d'imposer aux institutions financières de s'assurer que toute institution financière cliente basée à l'étranger interdit l'utilisation de ses comptes par des banques fictives.
49. La Loi fondamentale et les lois sectorielles définissent le régime de réglementation et de surveillance des institutions financières en matière de LAB/CFT.
50. La Banque nationale d'Ukraine est l'autorité chargée d'agréeer et de surveiller l'activité des banques (Loi n° 679 du 20 mai 1999 sur la Banque nationale d'Ukraine telle qu'amendée). L'agrément en question est octroyé et la surveillance est réalisée conformément à la Loi sur les banques et l'activité bancaire (datée du 7 décembre 2000 et modifiée en 2007), dont l'article 63 exige de la Banque nationale qu'elle exerce un contrôle sur les activités de LAB/CFT des banques au moins une fois par an. Outre ces deux lois, il convient également de mentionner la Résolution n° 231 de la Banque nationale (datée du 25 juin 2005), qui donne des instructions méthodologiques relatives à l'audit de conformité des banques (ou de leurs filiales) dans le domaine de la prévention de la légalisation des produits du crime (lutte anti-blanchiment) et à la rédaction des rapports correspondants. Ces instructions sont relativement complètes et couvrent toute une série de questions de LAB/CFT.
51. La Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM) est l'autorité chargée d'agréeer et de surveiller l'activité des entités qui opèrent sur le marché des valeurs mobilières : négociation de valeurs mobilières, gestion des actifs des investisseurs institutionnels, activités de dépôt et organisation du marché boursier. Les responsabilités de cette autorité sont définies dans la Loi sur la réglementation par l'Etat du marché des valeurs mobilières et des titres en Ukraine et dans la Loi sur le marché des titres et des valeurs mobilières, lesquelles ne couvrent pas explicitement la surveillance en matière de LAB/CFT. La SCSSM exerce la surveillance LAB/CFT conformément à la Loi fondamentale et à la Résolution n° 344 de la SCSSM (datée du 5 août 2003) sur l'approbation des règles visant les modalités des inspections – effectuées chez les professionnels du marché des valeurs mobilières, dans les institutions d'investissement collectif et dans les bourses des valeurs — concernant le respect des exigences de la législation en vigueur sur la prévention et la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits acquis illicitement et du financement du terrorisme, ainsi qu'à l'Ordonnance n° 644 (datée du 25 juillet 2008) approuvant les recommandations méthodologiques définissant plus en détail la procédure applicable à la surveillance de LAB/CFT.
52. La Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers d'Ukraine (SCFSM) est chargée d'agréeer et de surveiller l'activité des fonds de pension, des sociétés financières et des autres institutions dont l'activité consiste exclusivement à fournir des services financiers. La surveillance LAB/CFT s'effectue conformément à la Résolution n° 26 de la SCFSM sur les inspections en matière de prévention et de répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime, laquelle fixe la procédure à suivre pour les inspections sur place mais reste très générale.
53. Il n'existe qu'un seul opérateur postal en Ukraine : la poste ukrainienne (Ukrposhta). Il s'agit d'une entreprise publique, qui propose des services postaux aux niveaux national et international. L'Ukrposhta bénéficie d'une autorisation – délivrée par la Commission nationale chargée de la réglementation des communications – lui permettant d'assurer des services de virement postal. En

outre, elle est enregistrée auprès de la SCFSM pour la réalisation de virements postaux et a obtenu un agrément général de la Banque nationale pour l'exécution d'opérations monétaires. Sa surveillance revient à deux organes : la SCFSM (sous l'angle de la LAB/CFT) et la Banque nationale (sous l'angle des opérations de paiement). L'équipe d'évaluation a constaté une carence au niveau de la surveillance sur place du fonctionnement de la poste ukrainienne, surtout dans le domaine de la LAB/CFT. A l'époque de la mission sur place, la SCFSM n'avait jamais réalisé d'inspection dans des locaux de la poste ukrainienne. Cette situation suscite des incertitudes sur l'efficacité des processus et des procédures de LAB/CFT de cette institution ainsi que sur sa sensibilisation aux questions de LAB/CFT, même si l'autorité de surveillance a attesté que le niveau de risque encouru est faible.

54. Les dispositions législatives applicables aux institutions financières non bancaires – à l'exception, dans une certaine mesure, des sociétés de gestion d'avoirs – n'interdisent pas explicitement aux criminels ou à leurs bénéficiaires effectifs d'acquérir une participation significative ou de contrôle dans une société de placement. Qui plus est, les critères « d'aptitude et d'honorabilité » à remplir par les personnes détenant une participation significative ou de contrôle dans une institution financière non bancaire sont très limités, excepté dans une certaine mesure, dans le cas des sociétés de gestion d'avoirs.
55. Les trois autorités de surveillance financières sont habilitées à exercer une surveillance sur les questions de LAB/CFT, laquelle fait partie de leurs procédures de surveillance intégrées. Par contre, il existe des différences au niveau du champ et de la qualité de la surveillance réalisée dans ce domaine par les trois autorités. La Banque nationale a défini les éléments nécessaires à la mise en œuvre d'une surveillance de LAB/CFT basée sur le risque. La pratique concrète d'une telle surveillance est apparemment limitée du fait de l'obligation légale d'effectuer chaque année une inspection sur site. La SCSSM et la SCFSM ne semblent pas en mesure de couvrir les questions de LAB/CFT de manière satisfaisante. Ces deux institutions effectuent des inspections sur site et hors-site, mais tout porte à croire que leurs procédures de surveillance ne reposent pas sur une analyse des risques ni sur une base consolidée. Les évaluateurs sont parvenus à cette conclusion après avoir analysé les procédures de surveillance de LAB/CFT et le nombre d'inspections réalisées au cours des dernières années.
56. Les autorités de surveillance jouissent de pouvoirs de sanction, qui leur permettent d'infliger des amendes suivant la procédure définie dans la Loi fondamentale, dans les lois sectorielles pertinentes et dans le Code des infractions administratives. Toutefois, les autorités ukrainiennes devraient réexaminer le régime de sanctions de sorte à prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les personnes physiques ou morales qui ne remplissent pas leurs obligations de LAB/CFT et à introduire un éventail de sanctions qui soit large et proportionnel à la gravité des faits. Rien n'indique que les bureaux de change et les opérateurs de transfert de fonds sont soumis à un régime et à une pratique appropriés en matière de sanctions.
57. Les effectifs des trois autorités de surveillance sont insuffisants, ce qui les empêche d'exercer une surveillance de LAB/CFT efficace sur les institutions financières soumises à l'obligation de déclaration. En outre, la question de l'indépendance et de l'autonomie de la SCFSM suscite certains doutes. De plus, la rotation du personnel au sein de cette autorité de surveillance est élevée, ce qui limite sa faculté à attirer et à retenir des personnes compétentes.
58. En Ukraine, les transferts de fonds ou de valeurs peuvent s'effectuer par l'intermédiaire de banques qui servent alors d'agents à des opérateurs de transfert de fonds, d'institutions financières non bancaires et de la poste. Ces services peuvent uniquement être fournis par l'intermédiaire de banques et du Groupe financier ukrainien, qui dispose de l'autorisation nécessaire. Actuellement, Western Union et Moneygram ne proposent des services de transfert de fonds que par l'intermédiaire de banques. La SCFSM est l'autorité chargée d'agréeer, aux fins de la LAB/CFT, les personnes morales qui proposent des services de transfert de fonds ou de valeurs (TFV). L'autorisation de réaliser des TFV par virement postal est octroyée à la poste par la Commission nationale de la réglementation des communications. Par contre, c'est la SCFSM qui vérifie que

l'opérateur postal national remplit ses obligations de LAB/CFT. Les autorités doivent imposer aux opérateurs de TFV de satisfaire aux exigences des Recommandations 5, 6, 7, 9, 10, 13, 15 et 22.

4. Mesures préventives – entreprises et professions non financières désignées

59. L'Ukraine impose des obligations de LAB/CFT aux casinos, mais pas aux agents immobiliers, aux négociants en pierres et métaux précieux, aux avocats, aux notaires, aux autres professions juridiques indépendantes, aux prestataires de services aux sociétés et aux comptables. Les prestataires de services aux sociétés et trusts au sens du glossaire du GAFI n'existent pas en Ukraine. L'Ukraine ne satisfait pas aux exigences des Recommandations 12, 16 et 24 et devrait remédier à ces défaillances sans plus attendre.
60. Les obligations de vigilance envers la clientèle et de conservation des documents énoncées dans les Recommandations 5, 6 et 8 à 11, 13 à 15 et 21 ne s'appliquent pas aux EPNFD.
61. En dépit des efforts entrepris par la SCFM pour fournir aux EPNFD des lignes directrices supplémentaires sur la détection des opérations suspectes, les résultats de ces entités en termes d'efficacité laissent à penser qu'elles sont moins au fait de leurs obligations dans ce domaine. Dans l'ensemble, le nombre de déclarations transmises par les EPNFD est particulièrement faible. Il serait nécessaire de sensibiliser davantage ce secteur, notamment au moyen d'actions de formation et de consignes appropriées.
62. La surveillance exercée sur les EPNFD en matière de LAB/CFT n'est pas suffisante. L'actuel régime de réglementation et de surveillance applicable aux établissements de jeux doit être réexaminé de sorte à imposer aux casinos les obligations de LAB/CFT prévues par les recommandations du GAFI et de s'assurer qu'ils prennent bien les mesures correspondantes.
63. L'Ukraine a envisagé d'appliquer les Recommandations 5, 6, 8 à 11, 13 à 15, 17 et 21 à d'autres entreprises non financières et, dans ce contexte, a désigné les compagnies d'assurances proposant des polices autres que des assurances sur la vie, les compagnies de réassurance, les caisses de crédit municipal, les loteries proposant des prix en argent et les commissaires-priseurs.

5. Personnes morales, structures juridiques et organismes à but non lucratif

64. Toutes les personnes morales – quels que soient leur organisation, leur forme juridique et leurs propriétaires – et les personnes physiques (entrepreneurs individuels) d'Ukraine sont tenues de s'inscrire au Registre national des entrepreneurs et des entreprises (USR). La procédure d'enregistrement inclut la vérification que toutes les informations exigées ont été soumises, le contrôle des documents, la saisie des informations dans le registre, l'exécution et la délivrance du certificat d'enregistrement officiel et de l'extrait correspondant. Tout changement au niveau des statuts d'une personne morale ou du prénom/nom et du lieu de résidence d'une personne physique/entrepreneur doit obligatoirement faire l'objet d'un enregistrement officiel. Cependant, les évaluateurs n'ont vu aucune disposition exigeant que les changements au niveau de la propriété et du contrôle des personnes morales (quelle que soit leur forme juridique) soient enregistrés.
65. Les informations exigées en Ukraine pour un enregistrement ne semblent pas inclure des renseignements sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales. De ce fait, la transparence exigée par le cadre juridique en place n'est pas suffisante concernant les bénéficiaires effectifs et la structure de contrôle des personnes morales. Ce mécanisme ne permet pas aux autorités compétentes d'obtenir ou d'avoir accès en temps voulu à des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur la structure de contrôle des personnes morales, dans la mesure où lesdites informations ne sont pas disponibles auprès de l'USR. Concernant les autres informations fournies, rien ne prouve qu'elles soient précises et à jour.
66. Seules les sociétés par actions peuvent émettre des actions. A ce sujet, les autorités ont précisé que toutes les actions d'une société sont nominatives (article 6.4 de la Loi sur les sociétés par actions) et doivent indiquer le type d'action, la raison sociale et le siège social de la société, la série et le

numéro du certificat, le numéro et la date d'émission, le numéro d'identification internationale de l'action, son type et sa valeur nominale, le nom du détenteur et le nombre d'actions émises. Les actions sont enregistrées et la SCSSM tient un registre nominatif des actionnaires.

67. Le cadre juridique ukrainien ignore les trusts ou autres structures juridiques similaires. La Recommandation 34 est donc sans objet.
68. Les autorités ukrainiennes ont procédé à un examen limité de la pertinence de la partie de la législation applicable aux organismes à but non lucratif (OBNL). Cependant, cette démarche n'englobait pas la vulnérabilité du secteur au regard du financement du terrorisme. Certaines mesures ont été prises pour promouvoir la surveillance et le suivi des OBNL et il existe un éventail de sanctions pour les violations de la législation pertinente. Ces sanctions peuvent être prises par le ministère de la Justice à l'encontre de l'ensemble des OBNL ukrainiens, par les collectivités territoriales à l'encontre des organismes locaux et par l'administration fiscale en cas de non-respect des dispositions fiscales. L'efficacité du mécanisme de surveillance doit également être vérifiée.
69. L'absence de mesures visant à sensibiliser le secteur des OBNL au risque d'utilisation abusive et de mesures destinées à prévenir de tels abus est patente. Il convient d'imposer aux OBNL de tenir à jour des données sur l'identité de la ou des personnes qui les possèdent, les contrôlent ou dirigent leurs activités – y compris leurs dirigeants, les membres de leur conseil d'administration et leurs administrateurs – et de mettre à la disposition du public des données sur l'objet et les buts des activités qu'ils poursuivent. En outre, les OBNL ne sont pas légalement tenus de conserver pendant au moins 5 ans et de mettre à la disposition des autorités compétentes des pièces concernant leurs transactions nationales et internationales, qui soient suffisamment détaillées pour pouvoir vérifier qu'ils ont bien dépensé leurs fonds conformément à leur objet et à leurs buts.

6. Coopération nationale et internationale

70. Depuis la dernière évaluation, l'Ukraine a pris des mesures énergiques afin d'améliorer la coopération entre les différentes autorités. Au niveau politique, la coopération et la coordination entre l'ensemble des instances participant à l'action de LAB/CFT sont assurées par le Groupe de travail interinstitutionnel sur les méthodes et les tendances du blanchiment des produits du crime (IWG). La SCFM joue un rôle moteur dans la coordination globale du système par le biais de ce groupe de travail.
71. De même, l'Ukraine semble disposer de mécanismes permettant de contrôler l'efficacité du système de LAB/CFT. La mise en œuvre de ce système est évaluée chaque année par l'IWG. Sa performance est évaluée à partir du niveau d'exécution des tâches énumérées dans les programmes d'action de LAB/CFT annuels. Le travail entrepris par l'IWG a servi de base à l'élaboration de plusieurs propositions politiques et législatives importantes.
72. L'Ukraine a adhéré aux Convention de Vienne et de Palerme ainsi qu'à la Convention pour la répression du financement du terrorisme. Pour autant, l'équipe d'évaluation émet d'importantes réserves sur le respect de ces conventions et s'inquiète de certaines lacunes dans la mise en œuvre des exigences des RCSNU 1267, 1373 et des résolutions qui leur ont succédé.
73. L'Ukraine a ratifié plusieurs conventions internationales, qui forment une base juridique solide pour la coopération internationale. Elle a également adopté une politique efficace en matière d'entraide judiciaire. (EJ). L'entraide est accordée au titre de traités internationaux multilatéraux et d'accords bilatéraux ou, en l'absence d'instruments de ce type, en vertu du principe de réciprocité par le canal diplomatique. Aux fins d'améliorer l'entraide judiciaire, l'équipe d'évaluation a recommandé aux autorités de mettre des procédures plus détaillées en place sur la manière de répondre aux différents types de demandes. Elle leur a également conseillé d'éliminer les obstacles juridiques qui s'opposent, dans certaines situations, à l'exécution de demandes d'extradition.

74. D'autres autorités compétentes peuvent également accorder une large coopération internationale à leurs homologues étrangers. Des mécanismes clairs et efficaces sont d'ailleurs en place afin de leur permettre d'échanger des informations directement avec des autorités homologues qui en font la demande, sans restrictions indues. L'actuel cadre pourrait encore être amélioré en lui apportant les modifications nécessaires afin que les autorités compétentes puissent échanger des informations de leur propre initiative.

7. Ressources et statistiques

75. Les autorités ukrainiennes compétentes ne tiennent pas l'ensemble des statistiques requises ; l'analyse générale de l'efficacité du système et la coordination stratégique doivent être renforcées. Compte tenu des informations communiquées, il semble que certaines des autorités compétentes auraient besoin de ressources plus importantes pour pouvoir remplir convenablement leurs fonctions.

III. RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE

1 GÉNÉRALITÉS

1.1 Informations générales sur L'Ukraine

1. L'Ukraine est située en Europe centrale et orientale. Elle partage une frontière avec la Fédération de Russie, à l'est, avec le Belarus, au nord, et avec la Pologne, la Hongrie, la République slovaque, le Moldova et la Roumanie, à l'ouest. Au sud, elle borde la mer d'Azov et la mer Noire. Il s'agit du deuxième plus grand pays d'Europe en superficie (603 700 km²) et du cinquième plus grand en population (46,2 millions d'habitants).
2. L'Ukraine est un État unitaire, qui englobe 24 régions administratives (oblasts¹), la République autonome de Crimée (RAC)² et les agglomérations de Kiev et de Sébastopol, qui sont elles aussi subdivisées en districts (rayons) et en villes. Chaque région ainsi que les villes de Kiev et de Sébastopol ont un gouverneur, qui est nommé par le Président de la République. L'ukrainien est la langue nationale. La monnaie nationale est l'Hryvnia ukrainien(UAH)³, introduit en septembre 1996.
3. L'Ukraine est membre du Conseil de l'Europe depuis le 9 novembre 1995. Elle est également membre de plusieurs autres organisations internationales, dont les Nations unies, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce. Ses relations avec l'Union européenne sont régies par un Accord de partenariat et de coopération (APC) du 14 juin 1994 (entré en vigueur le 1^{er} mars 1998) et par un plan d'action conjoint UE-Ukraine (21 février 2005).

Économie

4. L'économie d'Ukraine s'est progressivement développée depuis 2007, affichant un taux de croissance réelle moyen de 7,4 % sur les sept dernières années. Le pays fait désormais partie des pays à revenu intermédiaire, avec un PIB par habitant de 6 900 USD. Il possède un bon potentiel économique du fait d'une main-d'œuvre qualifiée, d'un marché intérieur en croissance rapide, d'un accès à diverses ressources dont des terres agricoles parmi les meilleures d'Europe, de réserves importantes de charbon, de pétrole et de gaz et d'un emplacement stratégique au carrefour entre les marchés d'Europe, de Russie et d'Asie. Le secteur privé représente environ 65 % de l'économie. La forte augmentation de la demande intérieure a entraîné une accélération de l'inflation en 2007-2008 (fin avril 2008, l'inflation de l'indice des prix à la consommation dépassait 30 %) et une détérioration du déficit de la balance courante. Au 1^{er} janvier 2008, la dette extérieure brute de l'Ukraine s'élevait à 84,5 milliards d'USD (60,2 % du PIB), soit une augmentation de 55 % par rapport à l'année précédente. On estime que l'économie parallèle en Ukraine représente de 40 % (selon une étude du ministère de l'Économie d'Ukraine publiée le 30 juillet 2007) à 60 %⁴ du PIB (selon l'Équipe de pays des Nations Unies en Ukraine).

¹ Oblast de Vinnitsa, oblast de Volynie, oblast de Dniépropetrovsk, oblast de Donetsk, oblast de Jitomir, oblast de Trans-Carpathes, oblast de Zaporojié, oblast d'Ivano-Frankovsk, oblast de Kiev, oblast de Kirovograd, oblast de Lougansk, oblast de Lvov, oblast de Mykolaïev, oblast d'Odessa, oblast de Poltava, oblast de Rovno, oblast de Soumy, oblast de Ternopol, oblast de Kharkov, oblast de Kherson, oblast de Khmelnitki, oblast de Tcherkassy, oblast de Chernovtsy et oblast de Tchernigov.

² La République autonome de Crimée (ARC) jouit d'un statut particulier dans le système législatif. Elle dispose de son propre Parlement qui, toutefois, n'est pas autorisé à adopter des lois. Les actes législatifs normatifs du Parlement de la RAC et du Conseil des ministres de la RAC doivent être conformes à la Constitution et aux lois ukrainiennes, ainsi qu'aux actes du Président de la République et du Cabinet des ministres d'Ukraine.

³ Taux de change officiel en novembre 2008 : 5,05 UAH pour 1 USD ou 7,44 UAH pour 1 EUR.

⁴ Selon l'Équipe de pays des Nations Unies en Ukraine (www.un.org.ua).

Systeme de gouvernement

5. L'actuelle Constitution a été adoptée le 28 juin 1996 et modifiée en 2004 par la loi n° 2222-IV, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006⁵. Elle établit une forme républicaine de gouvernement, qui associe le régime présidentiel et le régime parlementaire. Aux termes de cette Constitution, l'État exerce trois formes de pouvoir : le pouvoir législatif, représenté par la Verkhovna Rada, le pouvoir exécutif, représenté par le Cabinet des ministres d'Ukraine et dirigé par le Premier ministre, et le pouvoir judiciaire, représenté par le système des tribunaux dont la Cour suprême constitue la plus haute instance.
6. Le Président de la République est le Chef de l'État et le Commandant en chef des armées. Il jouit par ailleurs d'une certaine autorité sur le pouvoir exécutif. Il est élu tous les 5 ans au suffrage universel direct, au scrutin secret, et ne peut pas exercer plus de deux mandats consécutifs. Le Président nomme (et révoque) le Procureur général d'Ukraine avec le consentement de la Verkhovna Rada.
7. Le Gouvernement (Cabinet des ministres d'Ukraine), composé du Premier ministre, du premier vice-premier Ministre, de trois vice-premiers ministres et de dix-sept ministres, est la plus haute instance du pouvoir exécutif.
8. Le Premier ministre dirige le Cabinet et supervise son travail. Il est nommé par la Verkhovna Rada sur proposition du Président, suivant la proposition de la coalition des fractions parlementaires constituée conformément à l'article 83 de la Constitution ou d'une fraction parlementaire regroupant la majorité des députés du peuple (article 114). Le ministre de la Défense et le ministre des Affaires étrangères sont nommés par la Verkhovna Rada sur proposition du Président. Les autres membres du Cabinet des ministres sont nommés par la Verkhovna Rada sur proposition du Premier ministre. En plus du Cabinet des ministres, le système du pouvoir exécutif national comprend des ministères, des comités d'État (services publics) et des instances centrales du pouvoir exécutif au statut particulier (par exemple, Banque nationale d'Ukraine, Chambre ukrainienne des auditeurs, Trésor public d'Ukraine, Comité anti-monopole d'Ukraine, Administration fiscale d'Ukraine, Administration judiciaire, Service d'État des douanes, Comité d'État de la politique de réglementation et des entreprises, Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières, Service de sécurité d'Ukraine, Service de sûreté de l'État et Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers).
9. Le Parlement (Verkhovna Rada) d'Ukraine est le seul organe législatif ; il comprend 450 députés nationaux. Des projets de loi peuvent être déposés par le Président, par les députés du peuple, par le Cabinet des ministres et par la Banque nationale d'Ukraine. Sauf dispositions contraires de la Constitution, les lois sont adoptées à la majorité constitutionnelle. Elles sont signées par le Président de la Verkhovna Rada puis soumises au Président de la République. Ce dernier doit entériner les projets de loi adoptés par la Verkhovna Rada dans un délai de 15 jours. Il peut également opposer son veto et renvoyer les projets de loi devant la Verkhovna Rada aux fins de leur modification.
10. Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux. Le système judiciaire comprend les tribunaux de droit commun (en charge des affaires civiles, pénales et administratives) et la Cour constitutionnelle d'Ukraine. Les tribunaux de droit commun sont organisés suivant les principes de territorialité et de spécialisation. Ils regroupent quatre niveaux d'instance : les tribunaux locaux, les tribunaux d'appel et la Cour d'appel d'Ukraine, les tribunaux spécialisés (commerciaux et administratifs) et la Cour suprême d'Ukraine. La Cour suprême d'Ukraine (CSU) est la plus haute instance judiciaire du système des tribunaux de droit commun. Elle est constituée de 85 juges élus à vie par la Verkhovna Rada, répartis en quatre chambres (civile, pénale, commerciale et administrative) et d'un collège militaire. Le Président de la Cour suprême d'Ukraine et ses adjoints

⁵ A la suite de la réforme constitutionnelle, les pouvoirs exécutifs ont été redistribués entre le Président de la République et le Cabinet des ministres (au profit de ce dernier) et certains droits (par exemple, le droit de nommer le Premier ministre avec le consentement de la Verkhovna Rada) ont été transférés à la Verkhovna Rada.

sont choisis parmi les juges de la CSU ; ils sont élus au scrutin secret par l'assemblée plénière de la Cour suprême, pour un mandat de cinq ans.

11. La Cour constitutionnelle d'Ukraine est entrée en fonction le 18 octobre 1996. Il s'agit de la seule instance constitutionnelle d'Ukraine. Conformément aux dispositions de l'article 148 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est composée de 18 juges. Le Président, la Verkhovna Rada et le Congrès des juges nomment (ou élisent) chacun six juges à la Cour constitutionnelle. Les juges sont nommés pour neuf ans, sans possibilité de renouvellement de leur mandat. La Cour se prononce sur la conformité des lois et autres actes législatifs avec la Constitution et donne l'interprétation officielle de la Constitution et des lois d'Ukraine. Elle peut uniquement être saisie par le Président de la République, par un quorum de 45 députés, par la Cour suprême, par le médiateur et par la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée. La Cour constitutionnelle d'Ukraine élit son Président parmi ses juges pour un seul mandat de trois ans.

Cadre législatif et hiérarchie des lois

12. Le cadre législatif ukrainien repose sur la tradition du droit civil. Dans la hiérarchie des lois, la Constitution est la norme suprême. Les traités internationaux ratifiés par la Verkhovna Rada priment les lois nationales, tandis que ces dernières prévalent sur les autres actes normatifs adoptés par le Président de la République, par le Cabinet des ministres et par d'autres organes. La Verkhovna Rada adhère à des accords internationaux ou les ratifie sous forme de lois nationales. Plusieurs codes ont été adoptés ces dernières années, dont le Code pénal, le Code civil (entré en vigueur en janvier 2004) et le Code de procédure civile, le Code du commerce (entré en vigueur en janvier 2004) et le Code de justice administrative (2005). Le Code de procédure pénale est toujours régi par le Code de l'ère soviétique adopté en 1960, qui a été largement remanié.
13. Les lois adoptées par la Verkhovna Rada doivent être ratifiées par le Président de la République. Sauf dispositions contraires de la loi, elles entrent en vigueur 10 jours après leur publication officielle. Des textes législatifs secondaires mettant en œuvre les dispositions générales du droit peuvent être adoptés sous les formes suivantes :
 - décrets et directives du Président de la République ;
 - résolutions et directives du Cabinet des ministres ;
 - résolutions, directives, règlements, instructions et ordonnances des ministères et autres autorités publiques.
14. Les actes normatifs secondaires élaborés par les ministères et autres autorités publiques exécutives doivent être enregistrés auprès du ministère de la Justice, dès lors qu'ils portent sur les droits, les libertés et les intérêts légitimes des citoyens ou qu'ils sont de nature interinstitutionnelle.
15. La règle du précédent n'est pas officiellement reconnue. Les décisions des tribunaux ne constituent pas une jurisprudence contraignante. Cependant, les décisions de la Cour suprême d'Ukraine sont en général suivies par les tribunaux d'instance inférieure en tant que décisions quasi contraignantes.

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

16. L'Ukraine a signé et ratifié la Convention civile sur la corruption (STCE 174). Elle a également signé mais n'a pas ratifié la Convention pénale sur la corruption (STCE 173) et la Convention des Nations unies contre la corruption. En 2003, l'Ukraine a adhéré au réseau anticorruption de l'OCDE. Au niveau national, la loi anticorruption a été adoptée en 1995. En 2006, une stratégie anticorruption – Sur la voie de l'intégrité – a été élaborée (décret présidentiel n° 742/2006 du 11 septembre 2006). Elle s'accompagne d'un plan d'action sur la mise en œuvre de la stratégie anticorruption (Directive du Cabinet des ministres n° 657-p du 15 août 2007), qui désigne la corruption comme « l'un des problèmes à résoudre de toute urgence en Ukraine ». Il n'existe pas

la moindre politique anticorruption pour l'administration publique. Les autorités ont expliqué que plusieurs projets de lois pertinents sont en instance devant la Verkhovna Rada. Ces projets visent à prévenir et à combattre la corruption ainsi qu'à modifier les dispositions de certains actes législatifs (Code des infractions administratives et Code pénal) concernant les compétences en matière de corruption et la responsabilité des personnes morales dans les affaires de corruption.

17. D'après de récentes évaluations, le niveau actuel de corruption représente une véritable menace pour les principes de la démocratie et de l'État de droit. Il semble que le pays soit fortement touché par la corruption et que le problème s'étende à l'ensemble de son territoire et de ses institutions publiques, tant au niveau central que local. Malgré les réformes du système judiciaire et les nombreux résultats positifs obtenus, il est largement admis que l'influence/l'ingérence induite qui s'exerce dans le processus de décision judiciaire constitue l'un des principaux obstacles à la mise en place d'un pouvoir judiciaire fondé sur la primauté du droit. Les procédures suivies pour la sélection et la promotion des juges ne sont pas suffisamment transparentes. Par ailleurs, le système d'application des lois doit être radicalement modifié afin d'éviter toute utilisation abusive aux fins de dissimuler des actes de corruption⁶. D'après un sondage d'opinion réalisé en Ukraine en octobre 2008, les tribunaux et la police sont perçus comme le secteur le plus corrompu d'Ukraine, les parlementaires et les autorités fiscales apparaissant respectivement au cinquième et au sixième rang de ce classement.

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

Blanchiment de capitaux

18. Les données recueillies par les fonctionnaires montrent que les criminels et les groupes criminels organisés qui opèrent en Ukraine utilisent quasiment tous les moyens connus pour blanchir les produits du crime. Les mécanismes de blanchiment de capitaux identifiés sont plutôt complexes et font intervenir des milliers d'entités et des centaines de transactions. Certains secteurs de l'économie privilégient encore les espèces et ont rarement recours à des moyens de paiement scripturaux. Des risques sérieux de blanchiment de capitaux ont été identifiés dans les secteurs suivants : activités commerciales internationales, crédit et finances, secteur des carburants et de l'énergie, marché des métaux et des ressources minérales. Les infractions suivantes génèrent d'importants produits :
- crimes économiques (fabrication, stockage et vente illégale de marchandises soumises à accises et violations des procédures commerciales et bancaires) ;
 - corruption ;
 - activités commerciales fictives et fraude (y compris les privatisations fictives) ;
 - contrebande et crimes contre les biens ;
 - trafic de stupéfiants.
19. Les activités commerciales internationales (import-export, crédit et investissements) restent l'une des méthodes de blanchiment de capitaux les plus répandues (par exemple, achat de sociétés, de titres de sociétés étrangères et de biens immobiliers à l'étranger ; paiement pour des services fournis à des partenaires étrangers (dépenses marketing, campagnes publicitaires, etc.) ; recours à la « structuration » de transactions, exportation de fonds monétaires à l'étranger au moyen de cartes de crédit plastique ; exportation de devises étrangères en espèces par des personnes physiques). Une partie de ces fonds retournent ensuite en Ukraine afin d'être utilisés dans des opérations de privatisation, sur le marché secondaire des valeurs mobilières, pour l'achat de terrains, de biens immobiliers, etc.

⁶ Rapport d'évaluation sur l'Ukraine, premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints, Groupe d'Etats contre la corruption (21 mars 2007).

20. Les autorités ont indiqué que pour blanchir des capitaux, les criminels utilisent essentiellement des institutions bancaires, des professionnels du marché des valeurs mobilières, des agents immobiliers et des compagnies d'assurances.
21. Pour ce faire, ils ont recours aux instruments suivants : structuration de transactions ou placements fractionnés, personnes morales fictives, passeports perdus, faux passeports ou autres documents falsifiés, falsification de données concernant des personnes physiques (possédant un casier judiciaire, sans adresse de résidence permanente), transactions avec des non-résidents enregistrés dans des zones offshore.
22. Les autorités ukrainiennes ont identifié un grand nombre de typologies, qui ont été détaillées dans des rapports complets correspondants. Parmi ces méthodes, on relève :
 - l'exécution de transactions sans marchandises avec des sociétés fictives ;
 - l'utilisation par des résidents d'accords/d'ordres d'achat de sociétés non résidentes concernant des parts dans des sociétés commerciales nationales (non liquides) à un prix dépassant le cours du marché
 - l'utilisation des statuts de sociétés offshore ;
 - la conversion et l'exportation de fonds (par exemple, créditer des opérations d'importation sans que des marchandises n'entrent sur le territoire d'Ukraine, cession de valeurs mobilières d'émetteurs ukrainiens par des non-résidents à des résidents ; transferts transfrontaliers de fonds en vertu de la décision d'un tribunal ; paiement de lettres de change d'émetteurs ukrainiens, qui sont présentées par des non-résidents ; conversion illicite de fonds sous forme scripturale) ;
 - la fraude carrousel, qui s'accompagne de remboursements illicites de la TVA ;
 - des transactions avec des non-résidents enregistrés dans des zones offshore ;
 - la fraude liée à des valeurs mobilières (actions, billets à ordre) ;
 - les transactions de réassurance.

Financement du terrorisme

23. L'Ukraine ne semble pas exposée à un risque de terrorisme international, même si les autorités répressives ont qualifié certaines activités criminelles nationales d'actes terroristes. D'après les statistiques établies entre 2004 et 2007, le Service de sécurité d'Ukraine a enquêté sur 18 affaires pénales mettant en cause 16 personnes (2004 – 8 affaires et 6 personnes, 2005 – 7 affaires et 10 personnes, 2006 – 2 affaires, 2007 – 1 affaire) au titre de l'article 258 du Code pénal (actes terroristes). Dans 5 affaires (10 personnes), le dossier a été classé sans suites ; dans 3 affaires (7 personnes), le dossier a été transmis au tribunal pour une mise en examen et dans 2 affaires (3 personnes), la procédure a été clôturée faute d'éléments suffisants. 6 personnes ont été condamnées pour des actes de terrorisme. Le 8 août 2005, 4 personnes ont été condamnées pour avoir fait exploser une bombe artisanale sur un marché aux puces, faisant 1 mort et 14 blessés.
24. Les autorités ont indiqué que l'analyse des affaires pénales instruites a révélé que ces affaires n'avaient pas de liens avec des activités terroristes. Rien ne semble indiquer que des personnes physiques ou morales établies en Ukraine ou à l'étranger auraient servi à des actes de financement du terrorisme.

1.3 Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non-financières désignées (EPNFD).

1.3.1 Vue d'ensemble du secteur financier

25. Les types d'institutions financières autorisées à exercer des activités financières, tels que répertoriés dans le glossaire des 40 recommandations du GAFI, sont récapitulés dans le tableau ci-

dessous. Ce tableau peut également servir de référence afin de comparer la terminologie du glossaire des 40 recommandations du GAFI et celle employée dans le système ukrainien.

| Types d'activités financières soumises aux recommandations du GAFI | Types d'institutions financières exerçant ce type d'activités en Ukraine | Libellés dans le régime de LAB/CFT et terminologie du système ukrainien⁷ |
|--|--|---|
| 1. Acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables du public | Banques Unions de crédit | Déposer ou retirer de l'argent |
| 2. Prêts | Banques Unions de crédit Caisses de crédit municipal | Accorder un prêt ou un crédit ou en bénéficiaire |
| 3. Crédit-bail | Banques Sociétés de crédit-bail | Crédit-bail |
| 4. Transferts d'argent ou de valeurs | Banques Poste ukrainienne (virements postaux) Unions de crédit (transferts à des membres qui sont des emprunteurs de l'union, en vertu de la loi sur les unions de crédit) | Transferts d'argent d'un compte vers un autre |
| 5. Émission et gestion de moyens de paiement (par exemple, cartes de crédit et de débit, chèques, chèques de voyage, virements et lettres de change, monnaie électronique). | Banques | Services en rapport avec l'émission, l'achat, la vente ou la gestion de chèques, de lettres de change, de cartes de crédit et d'autres instruments de paiement |
| 6. Octroi de garanties et souscriptions d'engagements | Banques | Octroi de garanties et d'engagements |
| 7. Négociation sur : - les instruments du marché monétaire (chèques, billets, certificats de dépôt, 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 | Banques Courtiers en valeurs Courtiers-dépositaires ⁸ Courtiers-dépositaires-teneurs de registres ⁹ Bourses de valeurs | Octroi de garanties et d'engagements Négociation des valeurs mobilières (Loi ukrainienne sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 4) |
| 8. Participation à des émissions de valeurs mobilières et prestation | Banques Courtiers en valeurs Dépositaires ¹⁰ | Services en rapport avec l'émission, l'achat et la vente de valeurs mobilières et d'autres |

⁷ Sauf dispositions contraires, ces activités sont définies dans la Loi fondamentale (article 1) comme des transactions financières.

⁸ Association de l'activité de courtage et de dépôt

⁹ Association de l'activité d'un courtier, d'un dépositaire et d'un teneur de registre.

| | | |
|---|--|---|
| de services financiers connexes | Courtiers-dépositaires Teneurs de registres ¹¹ Courtiers-dépositaires-teneurs de registres Dépositaires et chambres de compensation | types d'avoirs financiers |
| 9. Gestion individuelle et collective de patrimoine | Banques Courtiers en valeurs Courtiers-dépositaires Gestionnaires de patrimoine Gestionnaires de fonds de pension privés | Gestion de portefeuilles de valeurs mobilières |
| 10. Conservation et administration de valeurs mobilières, en espèces ou liquides, pour le compte d'autrui | Banques Courtiers en valeurs* Dépositaires* Courtiers-dépositaires-teneurs de registres* Gestionnaires de patrimoine* Dépositaires et chambres de compensation* *excepté pour les dépôts et la gestion d'espèces | Négociation des valeurs mobilières (Loi ukrainienne sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 4) |
| 11. Autres opérations d'investissement, d'administration ou de gestion de fonds ou d'argent pour le compte d'autrui | Banques Gestionnaires d'investissements de fonds de pension privés | Accepter des dépôts et d'autres avoirs financiers en s'engageant à les rendre Loi d'Ukraine sur les services financiers, article 4(4) |
| 12. Souscription et placement d'assurances vie et d'autres produits d'investissement en lien avec une assurance | Compagnies d'assurance Courtiers d'assurances | Assurance |
| 13. Argent et change | Banques Poste ukrainienne Institutions non bancaires effectuant des opérations de change ¹² | Change Opérations de change |

26. Aux termes de la loi de LAB/CFT, « l'ouverture d'un compte » constitue également une transaction financière. Les autorités ukrainiennes ont expliqué que cette disposition vise à garantir que les obligations de LAB/CFT s'exercent dès le début d'une relation.

27. La loi de LAB/CFT dispose en outre que les institutions suivantes doivent remplir une obligation de contrôle financier initial (article 4) :

- banques, compagnies d'assurances et autres types d'institutions financières ;

¹⁰ Banque commerciale ou courtier autorisé à conserver et à gérer des valeurs mobilières sur un compte, qu'il s'agisse de valeurs mobilières qui lui appartiennent ou de valeurs qu'il conserve en vertu d'un accord relatif à l'ouverture d'un compte.

¹¹ Enregistrement des détenteurs de valeurs mobilières nominatives.

¹² Il n'existe qu'une seule institution financière non bancaire : le « Groupe financier ukrainien ».

- organismes de paiement, membres de systèmes de paiement, institutions d'acquisition et de compensation ;
- bourses de marchandises, de valeurs et autres ;
- opérateurs professionnels sur le marché des valeurs mobilières ;
- institutions d'investissement collectif ;
- établissements de jeux, caisses de crédit municipal et personnes morales exploitant tout type de loterie ;
- sociétés ou institutions gérant des fonds d'investissement ou des fonds de pension privés ;
- associations / sociétés de communication et institutions autres que des établissements de crédit qui transfèrent des fonds (cette définition couvre la poste ukrainienne) ;
- autres personnes morales qui réalisent des transactions financières conformément aux dispositions de la loi. Les autorités ukrainiennes ont expliqué que cette définition « fourre-tout » vise à englober tout type d'institution financière ne figurant pas dans la liste ci-dessus.

28. Le système bancaire national d'Ukraine a commencé à évoluer en mars 1991, après l'adoption par le Parlement ukrainien (Verhovna Rada) de la Loi d'Ukraine sur les banques et activités bancaires. Il s'agit d'une structure à deux niveaux qui comprend, d'une part, la Banque nationale d'Ukraine et, d'autre part, des banques commerciales de différents types et de différentes formes, dont la banque d'État d'import-export et une caisse d'épargne commerciale spécialisée.

29. Le nombre de banques (commerciales) enregistrées en Ukraine était de 76 en 1991, de 230 en 1995 et de 197 en 2008. Ces banques exercent leurs activités conformément aux dispositions de la Loi sur les banques et l'activité bancaire¹³, qui les définit comme des « personnes morales jouissant du droit exclusif, au titre d'une autorisation délivrée par la Banque nationale d'Ukraine, de réaliser les opérations bancaires générales suivantes : attirer les dépôts et fonds des particuliers et des personnes morales, utiliser ces fonds en leur propre nom, à leurs propres conditions et à leur propre risque et ouvrir et gérer des comptes pour des particuliers ou des personnes morales ».

| Indicateurs | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | (sept) |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Nombre de banques enregistrées | 195 | 189 | 182 | 179 | 181 | 186 | 193 | 198 | 197 |
| Banques par forme juridique | | | | | | | | | |
| - sociétés par actions | 136 | 135 | 136 | 133 | 132 | 132 | 134 | 141 | 152 |
| - actions ouvertes | 98 | 94 | 94 | 94 | 92 | 91 | 91 | 99 | 112 |
| - détenues par l'État | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| - actions fermées | 38 | 41 | 42 | 39 | 40 | 41 | 43 | 42 | 40 |
| - sociétés à responsabilité limitée | 17 | 17 | 20 | 25 | 28 | 31 | 35 | 32 | 29 |
| - banque coopérative | - | - | 1 | - | - | - | - | - | - |
| Banques à capitaux étrangers | | | | | | | | | |
| - nombre de | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 9 | 13 | 17 | 18 |

¹³ Loi d'Ukraine n° 2121-III du 7 décembre 2000, telle que modifiée.

| | | | | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| banques (y compris celles avec 100 % de capitaux étrangers) | | | | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|

Source : Bulletin 118/2008 de la Banque nationale d'Ukraine (extrait)

30. Les banques commerciales sont divisées en quatre groupes suivant leur taille et leurs résultats. En 2007, les seuils applicables à ces différents groupes en termes d'actifs étaient les suivants : groupe I (actifs supérieurs à 5 000 millions UAH), groupe II (actifs supérieurs à 2 000 millions UAH), groupe III (actifs supérieurs à 700 millions UAH) et groupe IV (actifs inférieurs à 700 millions UAH). Au 1^{er} janvier 2008, le groupe I contrôle plus de 64,8 % des actifs des banques d'Ukraine et le groupe II, 17,2 % de ces actifs. Les banques étrangères représentent environ 37 % du capital du système bancaire et les capitaux étrangers se répartissant comme suit : Chypre (7,15 %), Autriche (7,15 %), France (4,41 %), Fédération de Russie (3,42 %), Pays-Bas (2,90 %). Au 1^{er} janvier 2008, les succursales sont au nombre de 1420, dont 1364 agences et 60 bureaux de représentation de banques ukrainiennes. Sur ces 60 bureaux, 48 sont basés sur le territoire d'Ukraine et 12 à l'étranger. Les institutions bancaires sont essentiellement concentrées dans la ville de Kiev (16 %). 34,9 % sont regroupées dans 6 régions (8,5 % à Donetsk, 6,3 % à Dniépropetrovsk, 5,3 % en RA de Crimée, 5,2 % à Odessa, 5,1 % à Lvov et 4,6 % dans la région de Kharkov).

Nombre et types d'institutions financières non bancaires réglementées par la Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières

| Type d'institutions financières | Nombre ¹⁴ |
|---|----------------------|
| Courtiers en valeurs | 561 |
| Courtiers – dépositaires | 222 |
| Courtiers – dépositaires – teneurs de registres | 34 |
| Teneurs de registres | 346 |
| Sociétés de gestion d'actifs | 411 |
| Négociants | 11 |
| Dépositaires et chambres de compensation | 2 |

Nombre et types d'institutions financières non bancaires réglementées par la Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers

| Type d'institutions financières | Nombre ¹⁵ |
|--|----------------------|
| Compagnies d'assurance | 472 |
| Courtiers d'assurance | 63 |
| Unions de crédit | 818 |
| Caisses de crédit municipal | 311 |
| Sociétés financières | 190 |
| Gestionnaires de fonds de pension privés | 40 |
| Autres établissements de crédit | 15 |
| Personnes morales de droit public | 29 |
| Institutions autorisées à proposer des services de crédit-bail | 197 |

¹⁴ Au 1^{er} janvier 2009

¹⁵ Au 1^{er} septembre 2008

| | |
|-------------------------------|---|
| Sociétés trusts ¹⁶ | 2 |
|-------------------------------|---|

31. Le marché des valeurs mobilières et les institutions financières non bancaires ont connu une croissance rapide en Ukraine ces dernières années. La capitalisation du marché des valeurs mobilières est passée de 6 % du PIB en 2000 à 42 % en 2006. Le nombre d'institutions d'investissement collectif est passé de 29 en 2003 à 519 en 2006, tandis que celui des compagnies d'assurances est passé de 283 en 2000 à 411 en 2006. Sur la même période, les primes d'assurance sont passées de 1,3 % du PIB à plus de 2,5 % du PIB. L'essor des institutions financières non bancaires est resté plutôt limité. En 2005, le total des actifs des institutions financières non bancaires représentait 10 % des actifs de tous les intermédiaires financiers ukrainiens, les compagnies d'assurances restant les principaux acteurs du secteur financier non bancaire. En Ukraine, les compagnies d'assurances ne peuvent prendre que les formes juridiques suivantes : société par actions, société en nom collectif, société en commandite simple ou société à responsabilité subsidiaire. Il existe deux types d'intermédiaires en assurance : les agents et les courtiers d'assurances et de réassurance.
32. De récentes évaluations ont révélé que le secteur financier ukrainien reste vulnérable. Même s'ils admettent que l'Ukraine a pris des mesures afin d'identifier les propriétaires des banques, d'augmenter le capital minimum exigé et de limiter les emprunts des banques à l'étranger, les évaluateurs recommandent de développer pleinement la surveillance consolidée, de renforcer les capacités des banques en matière de simulation de crise et de gestion des risques, de multiplier les inspections sur place et d'imposer des mesures prudentielles plus strictes aux banques dont les liquidités se détériorent¹⁷.

Autres institutions financières

33. L'Ukraine considère que les compagnies d'assurances proposant des polices autres que des assurances sur la vie, les compagnies de réassurance, les caisses de crédit municipal, les loteries proposant des prix en argent et les commissaires-priseurs font partie du secteur financier. Toutefois, dans la mesure où ils n'entrent pas dans la définition d'une institution financière ou d'une entreprise ou profession non financière désignée (EPNFD), ces types d'institutions ne sont pas examinés dans le présent rapport, excepté au point 4.4.

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

34. On trouve en Ukraine toutes les catégories d'entreprises et de professions non financières désignées, à part les prestataires de services aux sociétés et trusts. Cependant, à l'exception des casinos, l'Ukraine n'a pas désigné en tant que telles les autres entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) énumérées dans le glossaire des 40 recommandations du GAFI :

| Entreprises et professions non financières désignées par le GAFI, couvertes par la Loi fondamentale | | | |
|--|--------------------------------|--|---|
| Secteur | Désignés / Non désignés | Surveillance et contrôle de conformité en place (uniquement aux fins de la LAB/CFT) | Autorité de surveillance en matière de LAB/CFT |
| Casinos (y compris sur Internet) | Désignés | Non | Ministère des Finances |

¹⁶ Ces sociétés trusts ne sont pas des « trusts » au sens du glossaire du GAFI, mais sont considérées comme des institutions financières. Les autorités ukrainiennes ont indiqué que ce type de société n'existe plus (voir point 5.2).

¹⁷ 2008 Article IV Consultation avec l'Ukraine, Comité exécutif du FMI

| | | | |
|--|--------------|-----|--------------|
| Agents immobiliers | Non désignés | Non | Non désignée |
| Négociants en pierres et métaux précieux | Non désignés | Non | Non désignée |
| Avocats | Non désignés | Non | Non désignée |
| Notaires | Non désignés | Non | Non désignée |
| Comptables | Non désignés | Non | Non désignée |
| Trusts | N/A | N/A | N/A |
| Prestataires de services aux sociétés | Non désignés | Non | Non désignée |

Casinos et autres établissements de jeux

35. Le point 2 de la procédure relative à la mise en œuvre du contrôle financier interne dans les entreprises qui exploitent des casinos, d'autres établissements de jeux ou les caisses de crédit municipal (Résolution n° 1800 du Cabinet des ministres du 20 novembre 2003) donne une définition d'établissement de jeux, de casino et de casino électronique (virtuel). Ces activités sont soumises à autorisation (article 9 de la Loi d'Ukraine n° 1775-III sur la délivrance de l'autorisation d'exercer certaines activités commerciales, datée du 1^{er} juin 2000).
36. Le ministère des Finances est chargé de délivrer les autorisations pour l'organisation de jeux d'argent. Dans le cas du pari mutuel et des établissements de jeux, c'est le Conseil des ministres de la République autonome de Crimée, les collectivités territoriales et les collectivités locales de Kiev et de Sébastopol qui accordent l'autorisation nécessaire. Le ministère des Finances et le Comité d'État de la politique de réglementation et des entreprises vérifient que les entreprises respectent les termes des autorisations qui leur ont été délivrées.
37. Au 1^{er} juillet 2008, le ministère des Finances avait délivré 172 autorisations pour l'organisation de jeux d'argent. Par ailleurs, 55 autorisations avaient été accordées pour l'exploitation de casinos.
38. Au 1^{er} juillet 2008, les collectivités des oblasts, les collectivités locales des villes de Kiev et de Sébastopol et le Conseil des Ministres de la République autonome de Crimée avaient délivré des autorisations à 344 sociétés pour l'organisation de paris mutuels et l'exploitation d'établissements de jeux. Ces autorisations se répartissaient comme suit : Kiev - 73, oblast de Donetsk - 19, oblast de Dniépropetrovsk- 29, oblast de Kharkov - 39, oblast de Lvov - 20, République autonome de Crimée - 11, oblast d'Odessa - 20, oblast de Zaporojié - 10, oblast de Lougansk - 39, oblast de Tcherkassy - 5, oblast de Poltava - 5, oblast de Kiev - 2, oblast de Tchernigov - 4, oblast de Soumy- 9, oblast de Mykolaïev - 7, oblast de Vinnitsa - 3, oblast de Ivano-Frankovsk - 7, oblast de Trans-Carpathes - 8, oblast de Jitomir - 3, oblast de Khmel'nitski - 4, oblast de Ternopol - 2, oblast de Kherson - 12, oblast de Volynie - 2, oblast de Rovno - 4, oblast de Kirovograd - 3, oblast de Chernovtsy - 4.
39. Au 24 juillet 2008, 1 personne morale était autorisée à exploiter un casino (virtuel) électronique en Ukraine.

Agents immobiliers, négociants en pierres et métaux précieux, avocats, notaires, comptables, prestataires de services aux sociétés et trusts

40. Ces professions n'ont pas été désignées au titre de la loi de LAB/CFT. Les autorités ukrainiennes n'ont fourni que peu d'informations les concernant et l'équipe d'évaluateurs n'a rencontré aucun représentant de ces secteurs pendant sa mission sur place.
41. Les agents immobiliers ont été intégrés à la classification officielle des professions par le biais de l'ordonnance n° 26 du Comité d'État pour la réglementation technique et la politique des consommateurs du 26 décembre 2005. L'association des agents immobiliers a été créée en 1995. Elle compte 1 116 membres.

42. Les activités commerciales dans le secteur des pierres et des métaux précieux, des pierres précieuses d'origine biogénique et des pierres semi-précieuses sont exercées en vertu d'une autorisation délivrée par le ministère des Finances¹⁸. Au 24 juillet 2008, le ministère des Finances avait octroyé une autorisation à :
- 110 entreprises pour la fabrication de pierres et métaux précieux, de pierres précieuses d'origine biogénique ou de pierres semi-précieuses ;
 - 6 373 entreprises pour la fabrication de produits à partir de pierres et métaux précieux, de pierres précieuses d'origine biogénique et de pierres semi-précieuses, et pour le négoce de pierres et métaux précieux, de pierres précieuses d'origine biogénique et de pierres semi-précieuses ;
 - 102 entreprises pour la collecte et le traitement initial des déchets provenant de pierres et métaux précieux, de pierres précieuses d'origine biogénique et de pierres semi-précieuses.
43. Les avocats sont soumis à la Loi sur l'activité d'avocat, qui dispose qu'ils peuvent exercer les activités suivantes : apporter des conseils et des explications sur des points du droit ou de la législation, rédiger des requêtes, des recours et d'autres documents juridiques, certifier des copies de documents liés aux affaires qu'ils traitent, représenter des personnes physiques ou morales en justice et devant d'autres organes de l'État, fournir des conseils juridiques aux entreprises, aux institutions et aux organisations, apporter une assistance juridique à des personnes physiques ou morales dans le cadre de leurs activités commerciales ou de leurs activités économiques à l'étranger, remplir des obligations dans le cadre de procédures d'enquête ou de demandes de renseignements et assurer d'autres formes d'assistance juridique (article 5).
44. Les notaires publics ou privés – qui travaillent dans des études de notaires publiques, aux archives notariales publiques (notaires publics) ou dans des études privées – sont soumis à la Loi d'Ukraine sur les notaires et au Décret présidentiel n° 932/98 daté du 23 août 1998, relatif à la réglementation de l'activité des notaires en Ukraine. Le ministère de la Justice réglemente et contrôle l'activité des institutions notariales. Il vérifie également la légalité des actes rédigés par les notaires publics et privés. L'Ukraine compte 822 études publiques (1 565 notaires publics) et 27 bureaux d'archives notariales publiques (69 notaires publics). Au 1^{er} janvier 2008, 1 276 notaires publics exerçaient dans 801 études publiques et 27 autres dans 27 bureaux d'archives notariales publiques. En outre, 642 districts notariaux ont été mis en place afin de répondre aux besoins de la population dans ce domaine. Au 1^{er} janvier 2008, 4 047 notaires privés exerçaient en Ukraine. Les notaires publics et privés doivent rédiger des rapports annuels d'activité sous la forme prescrite par l'Ordonnance du ministère de la Justice numéro 51/5 du 25 mai 2005.
45. L'activité des comptables est régie par la Loi d'Ukraine sur la comptabilité commerciale et l'information financière et par les dispositions relatives à l'organisation de la comptabilité commerciale et de l'information financière, approuvées par la Résolution n° 250 du Cabinet des ministres, datée du 3 avril 1993. Au 1^{er} juillet 2008, les prestataires de services comptables ayant déposé une déclaration à l'administration fiscale au titre de l'année 2008 étaient au nombre de 9 880.
46. D'après les informations fournies par les autorités ukrainiennes, les prestataires de services aux sociétés et trusts, tels qu'ils sont définis dans le glossaire du GAFI, n'existent pas en Ukraine.

¹⁸ Conditions de délivrance d'une autorisation pour la fabrication de produits à partir de pierres et métaux précieux, de pierres précieuses d'origine organogénétique et de pierres semi-précieuses, et pour le négoce de produits en pierres et métaux précieux, en pierres précieuses d'origine organogénétique et en pierres semi-précieuses, approuvées par l'Ordonnance n° 82/350 du Comité d'Etat de la politique de réglementation et des entreprises, ministère des Finances (26 décembre 2000).

1.4 Vue d'ensemble du droit commercial et des mécanismes régissant les personnes morales et les structures juridiques

47. Les personnes morales sont définies dans le Code civil d'Ukraine, où elles sont subdivisées en deux catégories : les personnes morales de droit privé, constituées sur la base de statuts, qui comprennent leurs fondateurs – personnes physiques ou morales – et les personnes morales de droit public, établies par un acte administratif du Président de la République, d'organismes publics, des autorités de la République autonome de Crimée ou de collectivités locales. L'article 83 du Code civil dispose que les personnes morales peuvent prendre la forme de sociétés de personnes, d'entités et d'autres formes prévues par la législation applicable. On distingue trois types de sociétés de personnes selon le secteur d'activité : les sociétés commerciales (qui exercent des activités à but lucratif), les coopératives de production et les entités à but non lucratif.
48. Les règles fondamentales qui régissent la constitution, l'exploitation et la liquidation des sociétés commerciales sont fixées par différents actes législatifs, dont le Code civil et le Code du commerce (adoptés le 16 janvier 2003 et entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2004), la Loi d'Ukraine sur les sociétés (19 septembre 1991, telle que modifiée) et la Loi d'Ukraine sur l'enregistrement officiel des personnes morales et des entrepreneurs individuels (15 mai 2003). Les personnes morales qui exercent des activités commerciales à but lucratif doivent être constituées sous forme de sociétés. En Ukraine, les sociétés commerciales peuvent prendre la forme de :
- sociétés par actions : société dont le capital social est divisé en parts de valeur égale. Il en existe deux types : les sociétés par actions ouvertes et les sociétés par actions fermées. Les actions émises par ces deux types de sociétés par actions doivent être enregistrées auprès de la SCSSM. En outre, les fondateurs d'une société par actions ouverte doivent enregistrer un prospectus d'émission, communiquer les informations relatives à l'émission d'actions et déposer un rapport sur les résultats du placement de titres à prix ouvert auprès de la Commission des valeurs mobilières. Pour leur part, les fondateurs d'une société par actions fermée doivent déposer un rapport sur les résultats du placement de titres à prix fixe auprès de la SCSSM ;
 - sociétés à responsabilité limitée : société constituée sur une base contractuelle. Ses associés ne sont responsables qu'à hauteur des parts qu'ils détiennent dans le capital social. Les participations dans des sociétés à responsabilité limitée ne constituent pas des valeurs mobilières. De ce fait, elles ne sont pas soumises à enregistrement auprès de la Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM) ;
 - sociétés à responsabilité subsidiaire : société dont les associés sont responsables à hauteur de leurs apports dans le capital social, plus un certain montant déterminé ;
 - sociétés en nom collectif ;
 - sociétés en commandite simple.
49. Aux termes de la législation, plusieurs types d'entreprises peuvent être fondées en Ukraine : entreprises privées, entreprises collectives, entreprises communales, entreprises publiques, autres entreprises.
50. Il existe plusieurs formes d'organismes à but non lucratif : les organisations caritatives, les partis politiques et les associations de citoyens. Leur activités sont régies par la Loi sur les activités et les organisations caritatives (16 septembre 1997), par la Loi sur les partis politiques d'Ukraine (5 avril 2001) et par la Loi sur les associations de citoyens (16 juin 1992).
51. En Ukraine, les organisations caritatives peuvent être constituées sous les formes suivantes : associations caritatives, fonds caritatifs, institutions caritatives, autres organisations caritatives (fondations, missions, ligues, etc.). La principale différence entre ces diverses formes d'organismes réside dans le champ des compétences de leurs fondateurs et dans leur structure de gestion. Les organismes sont constitués et fonctionnent suivant le principe de territorialité. Ils peuvent avoir le statut d'organisme local (dont l'activité couvre une région ou une unité administrative et territoriale particulière), d'organisme pan-ukrainien (dont l'activité s'étend à l'ensemble du territoire d'Ukraine et qui possède ses propres locaux, services et bureaux de

représentation dans la plupart des oblasts ukrainiens) ou d'organisme international (qui exerce son activité sur l'ensemble du territoire ukrainien et dans au moins un autre pays). En octobre 2008, 983 organismes étaient enregistrés au ministère de la Justice, dont 352 exerçaient des activités au niveau national et 631, au niveau international.

52. Les associations de citoyens, quelle que soit leur désignation (mouvement, congrès, association, fonds, union, etc.), peuvent être créées sous forme de partis politiques ou d'organisations publiques. 2 723 organisations publiques sont enregistrées au ministère de la Justice (dont 2 093 organisations pan-ukrainiennes et 630 organisations internationales (octobre 2008) et 148 partis politiques (juillet 2008)).
53. Les autorités ont communiqué les statistiques ci-dessous concernant la taille et les ressources financières des OBNL :

| Taille des OBNL | | |
|------------------------|--------------|-----------------|
| Organismes caritatifs | Octobre 2008 | 141 547 766 UAH |
| Partis politiques | Octobre 2008 | 107 265 UAH |

| Revenus des OBNL | |
|-------------------------------------|------------------------------------|
| <i>Organismes caritatifs actifs</i> | |
| Année | Revenus (en milliers d'UAH) |
| 2006 | 1 803 605,527 |
| 2007 | 2 179 778,652 |
| Premier semestre 2008 | 1 301 765,006 |
| <i>Partis actifs</i> | |
| Année | Revenus (en milliers d'UAH) |
| 2006 | 927 954,372 |
| 2007 | 1 069 467,678 |
| Premier semestre 2008 | 115 694,532 |

54. Tous les types de personnes morales sont tenus de s'inscrire au Registre national unifié des entrepreneurs et des entreprises (USR). Ce système automatisé, en libre accès, sert à collecter, à stocker, à enregistrer et à diffuser des informations sur les personnes morales et sur les entrepreneurs individuels. Les sociétés commerciales doivent se déclarer au Comité d'État de la politique de réglementation et des entreprises et les organismes à but non lucratif, au ministère de la Justice.
55. Aux fins de l'enregistrement, l'acte constitutif de la personne morale rédigé par les fondateurs, les statuts et un document certifiant le paiement des droits d'enregistrement doivent être soumis aux autorités d'enregistrement. Les statuts de la personne morale doivent indiquer sa forme, son objet et ses buts, donner la liste de ses fondateurs et de ses associés, préciser sa dénomination et son adresse, la taille et la procédure de constitution de son capital (consolidé), la procédure de distribution des flux financiers, la compétence de ses organes de direction, la procédure de prise de décision et de modification des statuts et la procédure pour une liquidation ou une réorganisation.

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

Stratégies et priorités en matière de LAB/CFT

56. En août 2005¹⁹, le Cabinet des ministres a approuvé la stratégie de LAB/CFT pour la période 2005- 2010. Cette stratégie définit les principaux objectifs des institutions publiques actives dans ce domaine, comme suit :

- prévenir l'existence des conditions préalables à la légalisation des produits du crime et au financement du terrorisme ;
- prévenir l'exploitation des faiblesses du système financier aux fins de la légalisation des produits du crime et du financement du terrorisme ;
- renforcer le mécanisme de réglementation et de surveillance applicable aux entités soumises à un devoir de contrôle financier initial ;
- améliorer l'efficacité des activités menées par les services répressifs ;
- mettre en place un système de coopération efficace entre les différents services et le pouvoir exécutif ;
- améliorer le niveau de qualification des experts et le niveau de leurs connaissances techniques;
- participer à la coopération internationale ;
- sensibiliser la population à la nécessité de mesures de LAB/CFT.

57. La stratégie de LAB/CFT est mise en œuvre par le biais de plans d'action annuels, élaborés et approuvés par le Cabinet des ministres et par la Banque nationale. Ces plans définissent les priorités de chacune des autorités compétentes, en particulier en matière d'amélioration du cadre législatif, d'amélioration du travail d'organisation et de gestion, de renforcement de la coopération aux niveaux national et international et de mise en œuvre effective de la législation de LAB/CFT. Entre 2004 et 2007, le Cabinet des ministres et la Banque nationale ont approuvé chaque année un plan d'action dans le domaine de la LAB/CFT²⁰. Le plan d'action de LAB/CFT pour l'année 2008 a été adopté le 19 mars 2008. Un groupe de travail interinstitutionnel a été mis en place sous l'autorité du Cabinet des ministres afin de vérifier sa bonne mise en œuvre. Les autorités exécutives centrales sont tenues d'informer chaque mois le Cabinet des progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action en cours.

58. Lors de la mission sur place, les autorités ont expliqué que le Gouvernement s'est fixé pour priorité d'améliorer l'efficacité de l'action des services répressifs, en particulier dans les domaines suivants :

- détection d'actes visant à déguiser ou dissimuler l'origine illicite de produits, leur nature, leur emplacement, leur transfert ou leur conversion et recherche et saisie de ces produits ;
- mesures destinées à améliorer leur coopération avec la cellule de renseignements financiers, en particulier dans le cadre de l'examen des dossiers transmis et de la conduite des enquêtes dans les affaires pénales ;
- efficacité des activités opérationnelles et d'enquête en vue de détecter et de mettre un terme aux activités des groupes organisés qui pratiquent le blanchiment de capitaux ;
- découverte et liquidation des sociétés fictives ;
- analyse et synthèse de la manière dont les tribunaux appliquent la législation de LAB/CFT.

¹⁹ Directive n° 315-p du 3 août 2005.

²⁰ Programme de LAB/CFT pour l'année 2004 (Résolution n° 45 du 16 janvier 2004), plan d'action de LAB/CFT pour l'année 2005 (Résolution n° 736 du 10 août 2005), plan d'action de LAB/CFT pour l'année 2006 (Résolution n° 359 du 18 mars 2006) et plan d'action de LAB/CFT pour l'année 2007 (Résolution n° 136 du 31 janvier 2007).

59. Les autorités ont également précisé qu'un projet de loi de LAB/CFT révisé était en cours d'examen par le Parlement, de même que plusieurs projets d'actes législatifs visant à prévenir et à combattre la corruption.

b. Cadre institutionnel de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Commission nationale du contrôle financier (SCFM)

60. La Commission nationale du contrôle financier est la principale autorité du système de LAB/CFT. Il s'agit d'une autorité exécutive centrale au statut particulier, chargée de la mise en application de la politique de l'État dans le domaine de la LAB/CFT. Ses activités sont dirigées et coordonnées par le Cabinet des ministres. En sa qualité de cellule de renseignement financier ukrainienne, la SCFM coordonne les activités de toutes les instances publiques prenant part à l'action de LAB/CFT. Ses compétences et ses devoirs sont énumérés dans la loi de LAB/CFT et décrits plus en détail à la section 2 du présent rapport.

Banque nationale d'Ukraine (NBU)

61. La Banque nationale d'Ukraine a été fondée en 1991. Il s'agit d'une institution publique spécialisée, qui a pour principale fonction de garantir la stabilité interne et externe de la monnaie nationale. Elle est habilitée à élaborer et à conduire une politique monétaire, à organiser le système bancaire et le système de change, ainsi qu'à assurer la stabilité des systèmes monétaire, financier et bancaire d'Ukraine. Elle remplit de vastes fonctions de réglementation et de surveillance dans le secteur bancaire. Le point 3.10 présente plus en détail les institutions financières surveillées et agréées par la NBU.

Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM)

62. La SCSSM est l'autorité exécutive, centrale, chargée de définir et de mettre en œuvre une politique d'État uniforme régissant le développement et le fonctionnement du marché des valeurs mobilières en Ukraine. Elle doit en outre vérifier que les entités et les personnes physiques, ukrainiennes et étrangères, respectent les dispositions législatives concernant les valeurs mobilières et le marché des valeurs mobilières. La SCSSM est placée sous l'autorité du Président de la République et doit rendre compte de son action à la Verkhovna Rada. Elle jouit de vastes pouvoirs en matière d'élaboration du cadre législatif général régissant le fonctionnement du marché des valeurs, auxquels s'ajoutent des pouvoirs d'enregistrement, d'octroi d'autorisations et d'exécution. Le point 3.10 présente plus en détail les institutions financières surveillées et agréées par la SCSSM. En août 2003, la SCSSM a créé une division du contrôle financier, qui emploie 5 personnes. Cette division est chargée de coopérer avec la cellule de renseignement financier et les autres autorités de surveillance, de coordonner et de réaliser des inspections de LAB chez les opérateurs du marché des valeurs mobilières et de s'assurer que ces opérateurs remplissent leurs obligations de LAB.

Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers (SCFSM)

63. La Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers a été créée le 11 décembre 2002 en vertu de la Loi sur les services financiers. Elle a pour mission d'assurer la mise en œuvre d'une politique unifiée sur la fourniture de services financiers et d'enregistrer, d'agréer et de surveiller les institutions financières non bancaires. Le point 3.10 présente plus en détail les institutions financières surveillées et agréées par la SCFSM.

64. La loi de LAB/CFT dispose qu'en leur qualité d'autorité de réglementation et de surveillance des entités soumises au devoir de vigilance, la Banque nationale d'Ukraine, la Commission nationale

du marché des titres et des valeurs mobilières et la Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers doivent remplir les missions suivantes :

- exiger des entités soumises au devoir de vigilance qu'elles remplissent les tâches et obligations énoncées dans la loi de LAB/CFT ;
- vérifier le niveau de qualification professionnelle des employés et des directeurs des unités en charge du contrôle et prendre les mesures qui s'imposent en la matière ;
- dans le cadre de la surveillance, vérifier le respect de la loi de LAB/CFT et prendre les mesures qui s'imposent conformément aux procédures établies ;
- signaler à la cellule de renseignements financiers les cas détectés de violation de la législation par les entités déclarantes ;
- assurer l'archivage des informations transmises par les services répressifs, par les autorités publiques chargées du contrôle financier et par les entités soumises à un devoir de contrôle financier initial ;
- coordonner avec la cellule de renseignement financier l'ensemble des actes juridiques d'exécution.

Ministère des Finances

65. Le ministère des Finances est l'autorité exécutive centrale chargée, sous la direction et la coordination du Cabinet des ministres, d'exécuter la politique financière, budgétaire, fiscale et douanière unique de l'État et de mettre en œuvre la politique de l'État sur le contrôle financier interne, l'exploitation des loteries et la production d'éléments de protection holographiques. Il est habilité à délivrer les autorisations pour les jeux d'argent, les activités commerciales en rapport avec les loteries et les activités commerciales dans le domaine des pierres et métaux précieux. Peu de temps après la mission sur place, l'équipe d'évaluation a appris que le ministère des Finances a également été chargé de vérifier que les établissements de jeux respectent la législation de LAB/CFT.

Ministère de la Justice

66. Le ministère de la Justice²¹ est l'autorité exécutive centrale chargée, sous la direction et la coordination du Cabinet des ministres, de mettre en œuvre la politique législative de l'État et la politique visant à rapprocher la législation ukrainienne de la législation de l'Union européenne, y compris dans le domaine de la LAB. Le ministère supervise également le travail des institutions notariales. Il est responsable de l'enregistrement des associations d'avocats et des organismes à but non lucratif. Dans le cadre de l'entraide judiciaire en matière pénale, le ministère de la Justice est l'autorité centrale responsable des actes de procédure établis dans les enquêtes pénales.

Ministère des Affaires étrangères

67. Le ministère des Affaires étrangères est l'autorité exécutive, centrale, chargée d'exécuter la politique de l'État dans le domaine des relations internationales et de la coordination des mesures correspondantes²². Aux termes de la Résolution n° 751 du Cabinet des ministres, en date du 25 mai 2006, le ministère des Affaires étrangères doit transmettre à la cellule de renseignements financiers les informations nécessaires à l'élaboration de la liste des personnes ayant un lien avec le terrorisme (informations communiquées par les Nations Unies ou figurant dans des décisions de condamnation ou décisions rendues par d'autres autorités étrangères compétentes, reconnues par l'Ukraine au titre de traités internationaux, concernant des organisations ou des personnes ayant un lien avec le terrorisme).

²¹ Loi portant statut du ministère de la Justice, approuvée par la Résolution n° 1457 du Cabinet des ministres, datée du 14 novembre 2006.

²² Loi portant statut du ministère des Affaires étrangères, approuvée par la Résolution n° 960 du Cabinet des ministres, datée du 12 juillet 2006.

Ministère de l'Intérieur

68. Le ministère de l'Intérieur est responsable du maintien de l'ordre. Il remplit sa mission dans le respect de la Constitution, de la Loi d'Ukraine sur la Militia, de la Loi d'Ukraine sur les activités de recherche, du Code pénal, du Code de procédure pénale et des autres textes législatifs d'exécution pertinents. La Militia (police) est organisée sous forme d'un seul système répressif rattaché au ministère de l'Intérieur. Elle remplit les missions définies dans la Loi sur la Militia²³. Comme prévu à l'article 112 du CPP, la Militia conduit les enquêtes préliminaires dans les affaires pénales de BC.

Service de sécurité d'Ukraine (SSU)

69. Le Service de sécurité est le service de sécurité et de renseignement intérieur chargé, entre autres, de prévenir, détecter, combattre et enquêter sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, sur le terrorisme, sur la corruption et sur les activités criminelles organisées.

Administration fiscale

70. L'administration fiscale est l'instance publique chargée de lutter contre les infractions fiscales. Son action en matière de répression englobe la détection et l'instruction d'affaires de blanchiment de capitaux, conformément aux dispositions de l'article 112 du Code de procédure pénale.

Service d'État des douanes

71. Le Service d'État des douanes est l'autorité exécutive, centrale, chargée de faire appliquer la législation douanière. Son département de la sécurité intérieure et son département des douanes et de l'organisation de la lutte contre les violations de la législation douanière sont également compétents en matière de LAB.

Service des frontières

72. Le service des frontières est l'autorité exécutive, centrale, chargée de garantir l'inviolabilité des frontières et la protection de la souveraineté de l'Ukraine. Il réalise des contrôles aux frontières (personnes, véhicules, cargaisons et autres biens qui traversent la frontière) et prend part à l'action contre la criminalité organisée et les migrations clandestines. Conformément aux dispositions de la loi sur le service des frontières, il mène également une action de prévention et de répression dans le domaine du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

Action pénale et tribunaux

73. L'autorité de poursuite est en charge de toutes les actions pénales intentées au nom de l'État. Elle représente les intérêts des citoyens devant les tribunaux dans les situations prévues par la loi, supervise le travail de tous les services chargés des activités d'enquête et de recherche, des demandes de renseignements et des enquêtes préliminaires en s'assurant qu'ils respectent bien la loi et vérifie que la loi est observée dans le cadre de l'exécution des décisions judiciaires dans les affaires pénales et dans la mise en œuvre d'autres mesures. Conformément aux dispositions de l'article 112 du Code de procédure pénale, les enquêtes préliminaires dans les affaires pénales de blanchiment de capitaux sont conduites par des enquêteurs du ministère public. Le Bureau du procureur général est l'autorité centrale chargée d'octroyer l'aide judiciaire pour les actes de procédure établis dans le cadre d'enquêtes pénales. Les affaires en matière de LAB/CFT sont généralement traitées par les tribunaux de droit commun.

²³ Loi sur la Militia du 20 décembre 1990.

Instances de coordination

74. La coordination et la coopération au niveau politique, ainsi que la coordination opérationnelle entre toutes les instances prenant part à l'action de LAB/CFT sont assurées par le Groupe de travail interinstitutionnel sur les méthodes et les tendances du blanchiment des produits du crime (IWG), créé en vertu du Décret du Président de la République d'Ukraine sur les mesures visant à renforcer le système de LAB/CFT (Décret n° 740 daté du 22 juillet 2003) adopté en Conseil des ministres.

c. Stratégie de gestion des risques

75. L'Ukraine n'a pas suivi d'approche basée sur le risque pour déterminer quels secteurs devraient être désignés. Elle a décidé d'appliquer son cadre de LAB/CFT de la même manière à l'ensemble des institutions financières, sans tenir compte du niveau de risque. Même si la législation ukrainienne ne fait pas explicitement mention d'une approche basée sur le risque, le risque est pris en considération, dans une certaine mesure, dans les diverses exigences liées à la vigilance à l'égard de la clientèle.

76. Au vu des procédures et des pratiques mises en œuvre par les autorités de surveillance d'Ukraine (NBU, SCSSM et SCFSM), il semble que la NBU soit la seule autorité de surveillance à disposer des instruments nécessaires pour suivre une approche de la surveillance de LAB/CFT basée sur le risque. Cette autorité analyse le risque lorsqu'elle prépare et exerce sa surveillance en matière de LAB/CFT. Cependant, cette démarche positive pourrait être considérablement freinée par l'obligation légale de réaliser chaque année des inspections de LAB/CFT sur place. La NBU pourrait ne pas être en mesure de réaliser des inspections basées sur le risque lorsque l'analyse hors site ou d'autres informations relatives à certaines banques révèlent un niveau de risque supérieur à la moyenne. La surveillance de LAB/CFT exercée par les deux autres autorités de surveillance (SCSSM et SCFSM) vise essentiellement à vérifier le respect des dispositions en vigueur. Il semble que ces autorités manquent de capacités (réglementaires) et de ressources (humaines) pour exercer une surveillance fondée sur le risque. En d'autres termes, elles ne disposent pas d'une base suffisante pour soumettre les entités relevant de leur surveillance à une approche axée sur le risque.

d. Progrès réalisés depuis la dernière évaluation mutuelle

77. Le présent rapport est le troisième rapport d'évaluation de MONEYVAL sur l'Ukraine. La mission sur place pour le premier rapport d'évaluation mutuelle de MONEYVAL s'est déroulée en mai 2000 ; le rapport correspondant a été adopté en janvier 2001. La mission sur place pour le deuxième rapport d'évaluation mutuelle a eu lieu en septembre 2003 ; le rapport correspondant a été adopté en janvier 2005. Parmi les principales évolutions, détaillées dans les parties pertinentes du rapport d'évaluation mutuelle, on note :

- que la Cour suprême a précisé, par le biais d'une résolution adoptée en 2005, l'application pratique de l'infraction de blanchiment de capitaux ;
- que la SCFM a adopté de très nombreuses règles méthodologiques à l'usage des entités soumises au devoir de contrôle financier initial²⁴;

²⁴ Recommandations méthodologiques aux entités soumises au devoir de contrôle financier initial – procédure à suivre par les institutions financières non bancaires pour remplir les formulaires de déclaration et communiquer les informations relatives à l'exécution du contrôle financier (ordonnance n° 45 de la SCFM, datée du 15 mars 2006) ; recommandations méthodologiques relatives à l'élaboration du code des transactions financières soumises à un contrôle financier (ordonnance numéro 112 de la SCFM, datée du 23 juin 2006) ; liste non exhaustive des critères destinés à déterminer quelles transactions financières devraient être soumises à un contrôle financier interne (ordonnance n° 145 de la SCFM, datée du 31 juillet 2006) ; recommandations méthodologiques sur la procédure à suivre pour stopper les transactions financières dont le donneur d'ordre ou le bénéficiaire est une personne figurant sur la liste des personnes ayant un lien avec le terrorisme, dans le cas des

- qu'un centre de formation public de l'enseignement supérieur a été créé au sein de la Commission nationale du contrôle financier « centre de formation/méthodologie pour la remise à niveau et la formation continue des experts du contrôle financier dans les domaines de la lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme ». Les agents des services de l'État engagés dans la LAB/CFT sont régulièrement formés dans ce centre ;
 - que les autorités de surveillance ont apporté plusieurs modifications au cadre législatif afin de renforcer les obligations des institutions financières, bancaires et non bancaires, en matière de LAB/CFT, d'élaborer des instructions méthodologiques et de perfectionner les procédures relatives à l'exercice de la surveillance de LAB/CFT.
78. Pour autant, plusieurs recommandations formulées en 2000 et en 2005 n'ont pas été prises en compte. Elles sont renouvelées dans le présent rapport et concernent essentiellement le système législatif (incrimination du BC et du FT, confiscation, gel et saisie des produits du crime), les éléments du système de déclaration des transactions suspectes, le cadre régissant l'instruction et la poursuite des infractions par les services répressifs et par les autorités de poursuite, le manque de ressources et de pouvoirs des autorités de surveillance, le système d'octroi des autorisations et de conformité aux dispositions de LAB/CFT et le cadre de surveillance applicable aux casinos et aux établissements de jeux.

entités soumises au devoir de contrôle financier pour lesquelles aucune autorité de surveillance n'a été désignée (ordonnance n° 184 de la SCFM, datée du 25 septembre 2006) ; règles types sur l'exécution du contrôle financier interne par les institutions non bancaires (ordonnance n° 217 de la SCFM, datée du 31 octobre 2006) ; recommandations méthodologiques aux institutions financières non bancaires soumises au devoir de contrôle financier initial sur la manière de remplir les formulaires de déclaration et de communiquer les informations relatives à l'exécution du contrôle financier (ordonnance n° 247 de la SCFM, datée du 5 décembre 2006) ; règles types sur l'exécution du contrôle financier interne par les compagnies d'assurances (ordonnance n° 267 de la SCFM, datée du 22 décembre 2006) ; recommandations relatives à l'exécution du contrôle financier par les entités soumises au devoir de contrôle financier initial – fonds de pension privés ; recommandations relatives à l'exécution du contrôle financier par les entités soumises au devoir de contrôle financier initial – caisses de crédit municipal ; recommandations méthodologiques aux institutions non bancaires soumises au devoir de contrôle financier initial sur la manière de remplir les formulaires de déclaration et de communiquer les informations relatives à l'exécution du contrôle financier (ordonnance n° 145 de la CRF, datée du 26 juin 2008) ; recommandations méthodologiques « gestion des risques de BC/FT » (ordonnance n° 157 de la CRF, datée du 4 juillet 2008).

2 SYSTÈME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES

Lois et réglementations

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

2.1.1 Description et analyse

Recommandation 1 (incrimination du blanchiment de capitaux au titre des conventions des Nations Unies)

79. Le blanchiment de capitaux est érigé en infraction pénale à l'article 209 du Code pénal²⁵, libellé comme suit :

« Article 209. Légalisation (blanchiment) des produits du crime

1. La réalisation d'une opération financière ou la conclusion d'un accord avec de l'argent ou d'autres biens acquis à la suite d'un acte illicite, socialement dangereux, commis avant la légalisation (le blanchiment) des produits, de même que les actes destinés à dissimuler ou déguiser l'origine illicite de l'argent ou des biens en question, leur possession ou les droits y afférents, leur emplacement ou leur mouvement, ainsi que l'acquisition, la possession ou l'utilisation d'argent ou de biens obtenus à la suite d'un acte illicite, socialement dangereux, commis avant le blanchiment

sont passibles d'une peine d'emprisonnement allant de trois à six ans, assortie de la confiscation de l'argent ou des biens acquis illicitement, d'une confiscation de biens et d'une privation du droit d'exercer certaines fonctions ou certaines activités pendant une durée maximale de deux ans.

2. Lorsqu'ils sont perpétrés à plusieurs reprises, qu'ils sont commis par un groupe de personnes s'étant préalablement entendues ou que des sommes élevées sont en jeux, les actes visés au paragraphe 1 du présent article

sont passibles d'une peine d'emprisonnement allant de sept à douze ans, assortie de la confiscation de l'argent ou des biens acquis illicitement, d'une confiscation de biens et d'une privation du droit d'exercer certaines fonctions ou certaines activités pendant une durée maximale de trois ans.

3. Lorsqu'ils sont commis par un groupe de personnes organisé ou qu'ils concernent des sommes extrêmement élevées, les actes visés au paragraphe 1 ou 2 du présent article

sont passibles d'une peine d'emprisonnement allant de huit à quinze ans, assortie de la confiscation de l'argent ou des biens acquis illicitement, d'une confiscation de biens et d'une privation du droit d'exercer certaines fonctions ou certaines activités pendant une durée maximale de trois ans. »

Remarque :

« 1. Aux fins du présent article, un acte illicite, socialement dangereux, précédant la légalisation (le blanchiment) des produits du crime désigne un acte passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans en vertu du Code pénal (excepté aux articles 207 et 212 du Code pénal) ou tout acte qualifié d'infraction pénale dans le droit pénal d'un État étranger, passible de sanctions en vertu du Code pénal et ayant entraîné l'acquisition illicite de produits.

2. Il y a légalisation (blanchiment) de sommes élevées dès lors que les montants ou la valeur des biens concernés dépassent l'équivalent de 6 000 revenus minimums exonérés d'impôt.

²⁵ Disposition introduite par le nouveau Code pénal adopté le 1^{er} septembre 2001, tel que modifié par la loi du 16 janvier 2003.

3. *Il y a légalisation (blanchiment) de sommes extrêmement élevées dès lors que les montants ou la valeur des biens concernés dépassent l'équivalent de 18 000 revenus minimums exonérés d'impôt. »*

80. L'article 209 définit le blanchiment de capitaux comme la réalisation d'une opération financière ou la conclusion d'un accord avec de l'argent ou d'autres biens acquis à la suite d'un « acte illicite socialement dangereux » commis avant le blanchiment des produits. Sont également visés les actes destinés à dissimuler ou à déguiser l'origine illicite de l'argent ou des biens en question, leur possession ou leur propriété légitime, leur emplacement ou leur mouvement, ainsi que l'acquisition, la possession ou l'utilisation d'argent ou de biens obtenus à la suite d'un acte illicite, socialement dangereux, commis avant le blanchiment.
81. La définition du blanchiment de capitaux est interprétée et expliquée plus en détail dans la Résolution n° 5 de l'Assemblée plénière de la Cour suprême d'Ukraine (15 avril 2005), qui précise les éléments physiques et matériels de l'infraction de blanchiment de capitaux, l'éventail des infractions sous-jacentes correspondantes et différents points de procédure essentiels pour la conduite des enquêtes et des procédures judiciaires dans les affaires de blanchiment de capitaux.
82. L'analyse des éléments du blanchiment de capitaux tels que prévus à l'article 209 révèle que ces éléments remplissent les critères suivants de la Convention de Vienne [article 3 (1) (b) (i)-(ii) et (c) (i)] et de la Convention de Palerme [Article 6(1) (1) (ii) et (b) (i)] :
- « *la conversion ou le transfert de biens* » sont a priori couverts par la première partie de l'article 209, qui mentionne la « réalisation d'une transaction financière » ou la « conclusion d'un accord » avec l'argent ou les biens acquis illicitement. La notion de transaction financière est définie dans la Loi fondamentale (article 1, paragraphe 5) ; elle désigne toute transaction se caractérisant par le traitement ou l'exécution d'un paiement par une entité soumise au devoir de contrôle financier initial. La résolution de la Cour suprême précise que la liste des types de transactions dressée n'est pas exhaustive et que ces transactions peuvent également être réalisées par d'autres types d'entités économiques. La conclusion d'un accord est définie comme tout acte juridique portant sur l'acquisition, la modification ou la suspension de droits civils et d'obligations attachés à de l'argent ou à des biens (article 202 du Code civil). Les évaluateurs ne sont pas certains que ces termes permettent de couvrir toutes les situations de « conversion ou de transfert de biens » qui peuvent exister. Aussi, pour dissiper tout doute, ils recommandent aux autorités d'apporter des précisions à ce sujet dans la législation.
 - La « *dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens ou de droits y relatifs* » sont visés au premier paragraphe de l'article 209 du CP, qui érige en infraction tout acte visant à dissimuler ou à déguiser l'origine illicite de l'argent ou des biens acquis illicitement, leur possession, leur nature, leur emplacement, leur mouvement ou les titres de propriété correspondants.
 - « *L'acquisition, la possession ou l'utilisation de biens* » sont également couvertes par le premier paragraphe de l'article 209, sous le libellé « l'acquisition, la possession ou l'utilisation d'argent ou d'autres biens obtenus à la suite d'un acte illicite, socialement dangereux, commis avant la légalisation des biens ».
83. Des éléments spécifiques de l'infraction de blanchiment de capitaux sont également énoncés à l'article 306²⁶ du CP, qui vise les actes de blanchiment de produits générés par le trafic de

²⁶ Article 306 : utilisation de produits résultant du trafic de stupéfiants, de substances psychotropes, de substances analogues et de précurseurs.

« 1. *Le placement de produits générés par le trafic de stupéfiants, de substances psychotropes, de substances analogues et de précurseurs sur des comptes bancaires, dans des entreprises, dans des institutions, dans des organisations et leurs subdivisions, l'utilisation de tels produits pour acheter des installations, des biens privatisés ou des équipements à des fins de production ou autres ou l'utilisation de ces produits (argent et biens) pour poursuivre le trafic de stupéfiants, de substances psychotropes, de substances analogues ou de précurseurs sont passibles d'une peine d'emprisonnement variant de 5 à 12 ans, assortie de la confiscation de l'argent et des*

stupéfiants (utilisation de fonds résultant de la circulation illégale de stupéfiants, de substances psychotropes, de produits analogues ou de précurseurs). L'article 306 complète la disposition générale relative au blanchiment de capitaux, mais son champ d'application est plus étroit. Les éléments physiques et intentionnels de l'infraction de blanchiment liée au trafic de stupéfiants, telle que visée à l'article 306, ne sont pas couverts de la même manière qu'à l'article 209.

84. Aucune mention explicite n'est faite de l'élément moral de l'infraction. Les autorités ont expliqué aux évaluateurs que l'élément « dont l'auteur sait que ces biens constituent des produits » est couvert par la Résolution n° 5 de la Cour suprême, qui dispose qu'il y a blanchiment d'argent lorsque des fonds ou d'autres biens ont été obtenus à la suite de la commission d'une infraction sous-jacente et que des actes de blanchiment ont été perpétrés afin de dissimuler l'origine des fonds ou biens en question ou de légaliser leur possession, leur utilisation et leur disposition. Elles ont indiqué que dans l'approche actuelle, l'élément moral implique d'avoir connaissance de l'infraction sous-jacente commise. Pour prouver l'élément moral du blanchiment de capitaux, il suffit de démontrer que le blanchisseur savait que les biens blanchis constituaient des produits d'une infraction sous-jacente donnée (il n'est pas indispensable qu'il en sache plus sur l'infraction en question).
85. L'infraction de blanchiment couvre l'argent et les autres biens, sans considération du montant correspondant. L'article 190 du Code civil définit les « biens » comme « des objets individuels ou un ensemble d'objets et les droits et obligations y relatifs ». L'article 179 du Code civil définit la notion « d'objet » comme un « élément matériel auquel peuvent être attachés des droits et des obligations de caractère civil ». Par contre, cette notion ne semble couvrir ni les biens incorporels, ni les documents ou instruments juridiques qui attestent un droit de propriété ou un intérêt sur ces biens. Les autorités ont fourni des extraits de décisions judiciaires ordonnant la saisie et la confiscation de titres dans des enquêtes combinées, conduites à la fois sur le blanchiment de capitaux et sur les infractions sous-jacentes. Pour autant, l'équipe d'évaluation redoute qu'il soit possible de contester ces décisions, dans la mesure où le champ de la définition de « biens » donnée dans l'infraction de blanchiment ne respecte pas le principe de sécurité juridique.
86. Les juges ont indiqué aux évaluateurs qu'une enquête pour blanchiment de capitaux ne peut être ouverte que si une enquête sur l'infraction sous-jacente correspondante est conduite simultanément ou l'a été précédemment. Il en va de même pour une condamnation pour blanchiment de capitaux : une condamnation préalable ou simultanée pour l'infraction sous-jacente est indispensable afin de démontrer que les biens constituent les produits d'un crime et, en conséquence, de prononcer une condamnation pour blanchiment de capitaux. Une exception à cette règle est citée dans la Résolution n° 5 de la Cour suprême, qui dispose qu'il est possible de rendre une condamnation pour blanchiment de capitaux, y compris dans les cas où une personne ayant commis l'infraction sous-jacente a été déchargée de sa responsabilité pénale (par exemple, au terme du délai de prescription) ou que sa responsabilité n'a pas été engagée (par exemple parce qu'elle est décédée). Du fait de cette pratique, les évaluateurs doutent de la possibilité de conduire des enquêtes sur des infractions autonomes de blanchiment de capitaux et s'inquiètent du nombre infondé de preuves exigé afin de pouvoir obtenir une condamnation pour des actes de blanchiment de capitaux. Les enquêteurs et les procureurs rencontrés par l'équipe d'évaluation ont d'ailleurs confirmé que cet aspect faisait obstacle à la conduite d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de blanchiment de capitaux.

biens constituant les produits du crime, d'une confiscation de biens et de la privation du droit d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée maximale de trois ans.

2. Lorsqu'ils sont commis à plusieurs reprises, qu'ils sont perpétrés par un groupe de personnes s'étant préalablement entendues ou qu'ils portent sur des sommes élevées, les actes visés au paragraphe 1 du présent article sont passibles d'une peine d'emprisonnement allant de 8 à 15 ans, assortie de la confiscation des biens et d'une privation du droit d'exercer certaines fonctions ou certaines activités pendant une durée maximale de trois ans. »

Remarque : Le montant brut désigne un montant égal ou supérieur à 200 revenus minimums exonérés d'impôt.

87. En Ukraine, la liste des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux est établie en fonction de la peine d'emprisonnement minimale applicable à l'infraction en question (approche de la peine minimale). Aux termes de la note 1 à l'article 209, sont considérées des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux tous les actes érigés en infractions pénales dans le CP passibles d'une peine d'emprisonnement minimale de plus de 3 ans, à l'exception de deux infractions – article 207 (fuite ou rapatriement de produits en devises étrangères) et article 212 (se soustraire au paiement de l'impôt ou d'autres droits (paiements obligatoires) – et tous les actes érigés en infractions pénales dans le droit pénal d'un État étranger, passibles de poursuites en vertu du CP et ayant entraîné l'acquisition illicite de produits.
88. La liste des infractions sous-jacentes au blanchiment énoncées dans le CP (voir annexe III) englobe toutes les catégories d'infractions requises, hormis le délit d'initié, la manipulation de marché et le financement du terrorisme (sous toutes ses formes comme exigé par les recommandations du GAFI). Il convient également de noter que certaines infractions ne sont pas suffisamment couvertes et que les infractions ne sont prises en compte que sous certaines formes (à savoir, sous leur forme aggravée).
89. La peine d'emprisonnement minimale appliquée est trop élevée et ne satisfait pas aux exigences de la Recommandation 1. Il en découle que plusieurs catégories d'infractions générant des produits n'entrent pas dans l'éventail désigné des infractions sous-jacentes uniquement du fait de la peine minimale prise en compte (par exemple, fabrication illégale – paragraphe 1 de l'article 204 du CP, fraude – paragraphe 1 de l'article 190 du CP, fraude financière – article 222 du CP).
90. Le fait que les infractions prévues à l'article 207 (fuite ou rapatriement de produits en devises étrangères) et à l'article 212 (se soustraire au paiement de l'impôt, de droits ou d'autres paiements obligatoires) du CP ne constituent pas des infractions sous-jacentes ne peut pas être considéré comme une défaillance directe au regard de la méthodologie du GAFI. Cela étant, l'équipe d'évaluation considère que cet aspect pourrait avoir des répercussions négatives sur l'efficacité globale de l'incrimination du blanchiment de capitaux. Les évaluateurs croient comprendre que cette approche a été adoptée afin d'éviter que l'action soit centrée sur le recouvrement fiscal plutôt que sur la lutte contre les produits du crime. Ceci dit, une personne faisant l'objet d'une enquête pour blanchiment de capitaux pourrait contester l'action pénale menée à son encontre au motif que l'infraction sous-jacente qu'elle a commise devrait être considérée comme une infraction d'évasion fiscale et, par conséquent, demander la suspension de l'enquête. Par ailleurs, cette particularité pourrait empêcher les services répressifs de conduire une enquête pour blanchiment si l'infraction en question ne peut pas être poursuivie. L'importance de ce point est également soulignée compte tenu du fait que les autorités ukrainiennes ont indiqué que l'évasion fiscale a été et reste l'une des activités criminelles générant le plus de produits en Ukraine. Cet aspect pourrait avoir des répercussions négatives sur l'efficacité globale de l'incrimination du blanchiment de capitaux et par la même représenter une lacune dans le régime anti-blanchiment ukrainien.
91. Il est également intéressant de noter que les infractions commises à l'étranger sont considérées comme des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux à l'article 209 à la seule condition que le principe de double incrimination soit respecté, sans mention de la peine minimale de 3 ans d'emprisonnement appliquée dans le cas des infractions sous-jacentes perpétrées sur le territoire national.
92. Concernant l'application extraterritoriale des infractions sous-jacentes, la note 1 à l'article 209 du CP précise que les infractions sous-jacentes englobent également « tout acte érigé en infraction pénale dans le droit pénal d'un État étranger, passible de sanctions en vertu du CP et ayant entraîné l'acquisition illicite de produits ». On peut donc en conclure que les infractions sous-jacentes couvrent également des actes qui ont été commis dans un autre pays, où ils sont considérés comme des infractions, et qui auraient constitué une infraction sous-jacente s'ils avaient été perpétrés en Ukraine. Cette déduction se vérifie d'ailleurs dans la pratique. En effet, les autorités ukrainiennes ont mentionné plusieurs enquêtes dans des affaires de blanchiment de capitaux où l'infraction sous-jacente avait été commise à l'étranger. En revanche, une telle enquête ne peut être ouverte en Ukraine que si une condamnation pour l'infraction sous-jacente a déjà été

prononcée dans l'État concerné. En conséquence, les évaluateurs recommandent instamment que la législation pénale précise explicitement que l'infraction sous-jacente (qu'elle ait été commise sur le territoire national ou à l'étranger) peut être démontrée au moyen d'éléments de preuve circonstanciels ou autres.

93. Les services répressifs et les autorités judiciaires ukrainiennes ont confirmé qu'aucune distinction n'est faite entre l'auto blanchiment et le blanchiment par des tiers, que ce soit aux articles 209 et 306 du CP ou dans la pratique d'application de la loi et de répression. En conséquence, l'infraction de blanchiment de capitaux s'applique de la même manière dans les deux cas, sans considération du type de blanchisseur.
94. La législation pénale ukrainienne prévoit un large éventail d'infractions connexes pour tous les types d'activités criminelles, y compris le blanchiment de capitaux. En particulier :
- *l'entente en vue de commettre une infraction* est prévue à l'article 14 du CP, qui englobe l'entente dans le contexte d'une infraction non consommée en tant qu'acte de « préparation d'une infraction ». En outre, le paragraphe 2 de l'article 209 et le paragraphe 2 de l'article 306 du CP prévoient des circonstances aggravantes lorsque les actes de blanchiment ont été commis par un groupe de personnes s'étant entendues au préalable ;
 - la *tentative* est visée à l'article 15 du CP ;
 - la *complicité* est prévue aux paragraphes 4 et 5 de l'article 27 du CP, qui distinguent deux types de complices : les complices par instigation, qui incitent une autre personne à commettre une infraction et les complices absents lors des faits qui, entre autres, facilitent la commission de l'infraction par d'autres personnes ;
 - le fait de *conseiller la commission* d'une infraction est visé au paragraphe 5 de l'article 27 du CP, qui précise que le complice absent lors des faits est une personne qui a promis à l'avance de cacher l'auteur de l'infraction, les instruments et les moyens utilisés, les traces de l'infraction ou les produits du crime.

Éléments complémentaires

95. Lorsque les produits du crime découlent d'un acte qui a été commis dans un autre pays où il n'est pas qualifié d'infraction mais qui aurait été considéré comme une infraction sous-jacente s'il avait été perpétré sur le territoire national, les autorités ukrainiennes considèrent qu'il n'y a pas infraction de blanchiment. En effet, la note 1 à l'article 209 du CP dispose que lorsqu'elle a été commise à l'étranger, l'infraction sous-jacente doit être visée par le droit pénal du pays concerné.

Recommandation 2

96. En vertu du cadre juridique ukrainien, seule une personne physique peut être déclarée pénalement responsable, y compris dans le contexte d'une infraction de blanchiment de capitaux (article 18 du CP). Les autorités ont également précisé aux évaluateurs que l'élément de l'intention (commission intentionnelle d'une infraction) est indispensable pour les infractions de blanchiment.
97. Plusieurs types de preuve reposant sur des éléments objectifs, factuels, peuvent être utilisés pour déduire l'élément intentionnel de l'infraction de blanchiment de capitaux. En particulier, l'article 65 du Code de procédure pénale (CPP) dispose que des éléments tels que la présence ou l'absence d'éléments physiques d'une infraction, la culpabilité de l'auteur des faits ou d'autres aspects essentiels peuvent être établis sur la base du témoignage d'un témoin, d'une victime, d'un suspect ou de la personne accusée, mais aussi à partir d'avis d'experts, de pièces à conviction, de dossiers d'enquête ou judiciaires, de dossiers et d'annexes élaborés par les autorités compétentes dans le cadre d'activités d'enquête ou d'autres documents. Les autorités ont expliqué à l'équipe d'évaluation que dans la pratique, l'élément intentionnel d'une infraction de blanchiment de capitaux pouvait être démontré au moyen d'éléments factuels, tels que l'heure, le lieu, la méthode et les circonstances dans lesquelles le blanchiment de capitaux a été commis.

98. Les personnes morales ne peuvent pas être déclarées pénalement responsables d'actes de blanchiment de capitaux. Il semble qu'aucun principe fondamental du droit interne ne s'oppose à ce que l'Ukraine instaure la responsabilité pénale des personnes morales. A ce sujet, les autorités ont mis en avant la tradition juridique concernant le statut des personnes morales (qui étaient publiques) pendant l'ère soviétique²⁷.
99. S'agissant de la responsabilité administrative des personnes morales, les autorités ont fait valoir l'article 166-9²⁸ du Code des infractions administratives, qui sanctionne les violations de la législation anti-blanchiment et plus particulièrement le fait de ne pas conduire une procédure de connaissance du client, de ne pas enregistrer et déclarer les transactions financières, de ne pas remplir l'obligation de conservation des documents et de divulguer sans y être autorisé des informations communiquées à la CRF.
100. En outre, l'article 17 de la Loi fondamentale dispose qu'il est possible de prendre des sanctions pénales, administratives, disciplinaires et civiles en cas de non-respect des dispositions de la loi. Il précise que les personnes morales qui « ont réalisé des transactions financières visant à légaliser (blanchir) les produits d'un crime ou à financer le terrorisme peuvent être liquidées sur décision judiciaire ». Le même article prévoit d'autres sanctions, dont des amendes équivalant à 1 000 revenus minimums exonérés d'impôt ou, en cas de violations répétitives de la loi, la restriction, la suspension ou le retrait d'une licence ou de toute autre autorisation spéciale d'exercer certains types d'activités. Les dispositions du droit civil (articles 49 et 470 du Code civil) autorisent ce qui s'apparente à une privation de revenus ou d'avoirs dans les situations où un accord va à l'encontre des intérêts de l'État et de la société et que cet accord a été annulé par une décision de justice.
101. Faute de responsabilité pénale et compte tenu de la situation telle que décrite ci-dessus, la responsabilité civile et administrative des personnes morales dans le contexte du blanchiment de capitaux se révèle défailtante en Ukraine. Les autorités ukrainiennes ont fourni des statistiques relatives à des sanctions prises par les autorités de surveillance compétentes. Or, ces sanctions ont été infligées pour non-respect de dispositions du régime anti-blanchiment et non pas pour participation à des activités de blanchiment.
102. Concernant les personnes physiques, les articles 209 et 306 du CP prescrivent l'éventail de sanctions suivant en cas d'actes de blanchiment de capitaux :

| Référence | Qualification | Peine encourue |
|---------------------------------------|---|---|
| Blanchiment de capitaux (article 209) | Forme élémentaire du blanchiment de capitaux (article 209(1)) | Peine d'emprisonnement (3 à 6 ans) et privation du droit d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée maximale de 2 ans |

²⁷ L'équipe d'évaluation a été informée qu'un projet de loi sur la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption (incluant la responsabilité pénale) était en cours d'examen par le Parlement.

²⁸ Article 166-9 : violation de la loi anti-blanchiment (loi sur la prévention et la répression de la légalisation des produits du crime).

Les entités soumises au devoir de contrôle financier initial sont tenues de mettre en place une procédure de connaissance du client, d'enregistrer les transactions financières soumises à un contrôle financier, de déclarer aux autorités de contrôle financier compétentes les informations fausses ou mensongères concernant des transactions financières et de conserver dûment des dossiers sur la connaissance du client et des pièces relatives aux transactions financières. En cas de non-respect de ces obligations, leurs responsables sont passibles d'une amende dont le montant varie de cinquante à cent fois le revenu minimum exonéré d'impôt.

La divulgation non autorisée d'informations communiquées aux autorités de contrôle financier compétentes et le fait de révéler qu'une déclaration a été transmise sont passibles d'une amende variant de 100 à 300 fois le revenu minimum exonéré d'impôt.

| | | |
|---|---|---|
| | | et saisie de l'argent ou des biens acquis illicitement et confiscation de biens. |
| (article 209(2)) | (circonstances aggravantes) Actes de blanchiment de capitaux commis à plusieurs reprises, perpétrés par un groupe de personnes s'étant entendues au préalable ou portant sur des sommes élevées (montant supérieur à 6 000 revenus minimums exonérés d'impôt ²⁹ , à savoir 1 545 000 UAH) | Peine d'emprisonnement (7 à 12 ans) et privation du droit d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée maximale de 3 ans et saisie de l'argent ou des biens acquis illicitement et confiscation de biens. |
| (article 209(3)) | (circonstances aggravantes) Actes visés à l'article 209(1) et 209(2), lorsqu'ils sont commis par un groupe organisé ou qu'ils portent sur des sommes extrêmement élevées (montant supérieur à 18 000 revenus minimums exonérés d'impôt, à savoir 4 635 000 UAH) | Peine d'emprisonnement (8 à 15 ans) et privation du droit d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée maximale de 3 ans et saisie de l'argent ou des biens acquis illicitement et confiscation de biens. |
| Actes de blanchiment de capitaux liés à la drogue (article 306) | Article 306(1) Placement de produits générés par le trafic de stupéfiants, de substances psychotropes, de substances analogues ou de précurseurs sur des comptes bancaires, dans des entreprises, dans des institutions, dans des organisations et leurs subdivisions ou utilisation de ces produits pour acheter des installations, des biens privatisés ou des équipements à des fins de production ou autres ou utilisation de ces produits (argent et biens) pour poursuivre le trafic de stupéfiants, de substances psychotropes, de substances analogues ou de précurseurs | Peine d'emprisonnement (de 5 à 12 ans) assortie d'une privation du droit d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une durée maximale de trois ans et saisie de l'argent ou des biens acquis illicitement et confiscation de biens |
| | Article 306 (2) (circonstances aggravantes) Actes visés ci-dessus, lorsqu'ils sont commis à plusieurs reprises, perpétrés par un | Peine d'emprisonnement (de 8 à 15 ans) et privation du droit d'exercer certaines fonctions ou certaines |

²⁹ En 2008, le revenu minimum exonéré d'impôt était de 257,50 UAH.

| | | |
|--|---|---|
| | groupe de personnes s'étant préalablement entendues ou qu'ils portent sur des sommes élevées (montant supérieur à 200 revenus minimums exonérés d'impôt, à savoir 51 500 UAH) | activités pendant une durée maximale de 3 ans et confiscation de biens. |
|--|---|---|

103. Aux termes de l'article 65 du CP, lorsqu'ils prennent des sanctions, les juges doivent tenir compte du niveau de gravité de l'infraction commise, du type de coupable, de la méthode et du mobile de l'infraction, de la nature et de l'envergure des dommages et des circonstances atténuantes ou aggravantes. Le même article dispose que les sanctions doivent être adaptées, proportionnées et dissuasives.

104. Les sanctions prévues pour les actes de blanchiment commis par des personnes physique semblent proportionnées par rapport à d'autres infractions de nature économique érigées en infractions pénales dans le CP.

105. Les enquêteurs et les procureurs ont indiqué que l'application des sanctions par les tribunaux présente certaines insuffisances mais que l'efficacité de la pratique de sanctions à l'égard du blanchiment de capitaux s'est améliorée depuis l'adoption de la Résolution n° 5 de la Cour suprême. L'équipe d'évaluation n'a pas eu accès à des statistiques relatives au nombre d'affaires où le jugement a été frappé d'appel. Les procureurs rencontrés ont cependant précisé que les appels interjetés dans les affaires de blanchiment de capitaux étaient relativement peu nombreux et qu'ils considéraient que dans l'ensemble, les sanctions prises étaient dissuasives.

Effacité

106. Les statistiques sur les enquêtes et les procédures judiciaires en cours/clôturées sont établies et tenues à jour par le Centre d'information du ministère de l'Intérieur et par l'Administration judiciaire.

107. Les autorités ukrainiennes ont communiqué les statistiques suivantes :

| Statistiques relatives aux procédures pénales ouvertes au titre de l'article 209 du CP | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------------|
| État d'avancement de la procédure | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 (1^{er} semestre) |
| Nombre de procédures pénales ouvertes dans l'année | 608 | 527 | 473 | 536 | 268 |
| Nombre d'enquêtes conduites, ouvertes les années précédentes | 104 | 92 | 122 | 96 | 96 |
| Nombres d'affaires pénales introduites devant un | 362 | 282 | 263 | 290 | 161 |

| | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|----|
| tribunal | | | | | |
| Nombre de condamnations prononcées | 129 | 148 | 116 | 143 | 67 |

| Statistiques relatives aux procédures pénales ouvertes au titre de l'article 306 du CP | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------------|
| État d'avancement de la procédure | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 (1^{er} semestre) |
| Nombre de procédures pénales ouvertes | 158 | 141 | 144 | 112 | 62 |
| Nombre d'enquêtes conduites, ouvertes les années précédentes | 6 | 10 | 2 | 7 | 3 |
| Nombres d'affaires pénales introduites devant un tribunal | 136 | 123 | 127 | 97 | 51 |
| Nombre de condamnations prononcées | 45 | 80 | 61 | 68 | 26 |

108. Entre 2004 et le premier semestre 2008, 603 condamnations pour blanchiment de capitaux ont été prononcées au titre de l'article 209 et 280, au titre de l'article 306. Les autorités n'ont pas fourni de précisions sur le nombre de condamnations finales, ni sur le nombre d'appels et d'acquittements dans ces affaires.

109. Dans la pratique judiciaire, l'ensemble de ces condamnations sont prononcées simultanément avec une condamnation pour l'infraction sous-jacente ou sont directement liées à une telle condamnation. Les représentants rencontrés ont confirmé à l'équipe d'évaluation que le blanchiment de capitaux n'est jamais poursuivi en tant qu'infraction autonome. Dans la plupart des cas, les actes de blanchiment sont décelés à l'examen de l'infraction sous-jacente. D'après les informations recueillies par les évaluateurs, les infractions de nature économique et les infractions contre les biens sont les types d'infractions sous-jacentes les plus fréquentes. On note également dans certains cas des infractions d'abus de pouvoir et de détournement de fonds.

110. Les comptes rendus des affaires communiqués à l'équipe d'évaluation montrent que les auteurs des infractions ont été condamnés à une peine d'emprisonnement allant de 2 à 7 ans (dans certains cas, avec une période de mise à l'épreuve), assortie d'une confiscation des fonds criminels et/ou de tout ou partie des biens personnels et/ou d'une privation du droit d'occuper des fonctions administratives dans des entreprises pendant une durée donnée.

111. Les autorités ont expliqué à l'équipe d'évaluation qu'avant les précisions apportées avec l'adoption de la Résolution n° 5 de la Cour suprême, l'article 209 était mal appliqué par les juges

en moyenne, dans 75 % des cas. Ces propos ont été confirmés par plusieurs procureurs, qui ont admis qu'ils avaient dû introduire plusieurs recours parce que l'application de cette disposition avait conduit à la fixation d'une peine inappropriée. L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par l'équipe d'évaluation ont confirmé que depuis, la situation s'est considérablement améliorée.

112. D'après les informations recueillies par l'équipe d'évaluation, les principales difficultés rencontrées par les praticiens résident dans l'obligation qui leur est faite d'identifier et de démontrer l'infraction sous-jacente commise. Ils ont notamment du mal à collecter des éléments de preuve dans ce contexte et à prouver l'infraction de blanchiment de capitaux. Certaines personnes rencontrées ont indiqué que souvent, les affaires sont introduites au titre de l'article 209, le procès est centré sur cet article et la condamnation concerne uniquement l'infraction sous-jacente.
113. Comme le montrent les statistiques ci-dessus, relatives aux procédures pénales conduites au titre de l'article 209, le nombre d'affaires pénales instruites chaque année a légèrement baissé depuis 2004, sauf en 2007. Le nombre d'affaires de blanchiment de capitaux introduites devant les tribunaux a également diminué par rapport au chiffre initial de 2004. Par contre, le nombre de condamnations prononcées dans ce type d'affaires a légèrement augmenté en 2007.
114. Les statistiques concernant les procédures pénales conduites sur la même période au titre de l'article 306 (infractions de blanchiment de capitaux liées à la drogue) révèlent que le nombre total de procédures pénales ouvertes et d'affaires introduites devant les tribunaux n'a cessé de diminuer, tandis que celui des condamnations est passé de 45 en 2004 à 80 en 2005, pour baisser à nouveau et s'établir à 61 en 2006 et à 68 en 2007. Cela étant, si l'on considère le nombre d'affaires pénales portées chaque année devant les tribunaux, la proportion d'affaires pénales dans lesquelles une condamnation a été prononcée a constamment augmenté.
115. Même si ces résultats peuvent être jugés encourageants, en particulier compte tenu des efforts entrepris en 2005 par la Cour suprême afin d'apporter des précisions sur l'application de l'article 209, l'équipe d'évaluation doute de la bonne mise en œuvre de l'infraction de blanchiment de capitaux en Ukraine.

2.1.2 Recommandations et commentaires

116. Pour satisfaire pleinement aux exigences des Recommandations 1 et 2, les autorités ukrainiennes devraient prendre les mesures suivantes :
- Modifier l'article 209 du CP afin d'inclure explicitement les actes de conversion ou de transfert de biens dans les éléments physiques de l'infraction de blanchiment de capitaux.
 - Veiller à ce que la notion de biens englobe tous les types d'avoirs, y compris les biens incorporels, ainsi que les documents ou instruments juridiques qui attestent un droit de propriété ou un intérêt sur de tels biens.
 - Incriminer la manipulation de marchés et les délits d'initiés et veiller à ce que l'éventail des infractions considérées comme sous-jacentes au blanchiment de capitaux dans le CP inclue les différentes catégories d'infractions requises sous toutes les formes pertinentes.
 - Revoir le seuil actuellement fixé pour les infractions sous-jacentes en fonction des exigences énoncées dans la Recommandation 1 du GAFI.
 - Accorder plus d'importance aux enquêtes et aux poursuites visant les infractions de blanchiment de capitaux autonomes, ce qui devrait permettre de prononcer une condamnation pour BC sans avoir à obtenir – en même temps ou au préalable – une condamnation pour une infraction sous-jacente prouvant que les biens sont les produits du crime. Dans ce contexte, les autorités devraient s'intéresser à la question de la preuve requise pour établir l'infraction sous-jacente dans les affaires autonomes de blanchiment de capitaux en testant dans quelle mesure les tribunaux peuvent déduire une infraction sous-jacente de faits objectifs, afin d'obtenir des décisions judiciaires faisant autorité. Les évaluateurs estiment que, comme dans d'autres pays, il serait utile d'établir de manière incontestable dans la législation qu'une condamnation pour

blanchiment de capitaux peut être obtenue même si la culpabilité pour l’infraction sous-jacente n’a pas été établie. Il serait en outre nécessaire d’élaborer d’autres consignes et d’envisager de compléter la législation de manière à clarifier certains de ces points.

- Revoir l’approche actuelle en matière de responsabilité pénale des personnes morales et envisager la possibilité de modifier le CP, de manière à rendre ces personnes pénalement responsables en particulier lorsqu’elles commettent des actes de blanchiment de capitaux.
- Revoir le cadre juridique en place et les mesures prises jusqu’à présent pour veiller à ce que les personnes morales mêlées à des actes de blanchiment de capitaux fassent l’objet de sanctions pénales, civiles ou administratives, efficaces, proportionnées et dissuasives.
- Améliorer et mettre en œuvre des programmes de formation adéquats visant à renforcer la capacité des procureurs à instruire et à poursuivre les affaires de blanchiment de capitaux et la capacité des juges à appliquer efficacement l’article 209, notamment sous l’angle du type et du niveau des preuves considérées comme recevables par les tribunaux pour établir les éléments physique et intentionnel de l’infraction.

2.1.3 Conformité avec les Recommandations 1 et 2

| | Notation | Résumé des raisons justifiant la notation |
|------------|-----------------|--|
| R.1 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les actes de conversion ou de transfert de biens ne semblent pas totalement couverts ; • La notion de biens ne semble couvrir ni les biens incorporels, ni les documents ou instruments juridiques qui attestent un droit de propriété ou un intérêt sur ces biens ; • Il n’est pas possible d’ouvrir une enquête ou d’engager des poursuites de façon autonome pour une infraction de blanchiment de capitaux, de même qu’aucune condamnation pour cette infraction ne peut être prononcée sans qu’une condamnation pour une infraction sous-jacente –prouvant que les biens sont les produits d’un crime – n’ait été prononcée au préalable ou simultanément ; • Sur les 20 catégories d’infractions désignées, le délit d’initié, la manipulation de marchés et le financement du terrorisme sous toutes ses formes ne sont pas couverts ; • La peine minimale appliquée pour les infractions sous-jacentes n’est pas conforme aux exigences de la Recommandation 1 ; • La mise en œuvre de l’infraction semble poser des difficultés. |
| R.2 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les personnes morales ne peuvent pas être déclarées pénalement responsables de blanchiment de capitaux. Qui plus est, leur responsabilité civile ou administrative dans ce domaine – hormis dans le contexte d’une violation du régime de LAB – semble défailante ; • L’efficacité des sanctions n’a pas pu être pleinement évaluée. En tout état de cause, les sanctions pénales, civiles ou administratives prises à l’encontre des personnes morales pour blanchiment de capitaux ne sont pas proportionnées ni dissuasives. |

2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS. II)

2.2.1 Description et analyse

117. L'Ukraine est partie à plusieurs instruments juridiques internationaux relatifs à la prévention et à la répression du terrorisme international³⁰. Elle a ratifié la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme (Convention sur le financement du terrorisme) le 6 décembre 2002. Les autorités ont expliqué que cette convention a été mise en œuvre par le biais d'une loi adoptée le 21 septembre 2006, portant ajout des articles 258-1 à 258-4 au Code pénal³¹ et modification du Code de procédure pénale³².

118. Le terrorisme est érigé en infraction pénale à l'article 258 du CP comme suit :

« 1. Un acte de terrorisme désigne l'utilisation d'armes, une explosion, un incendie ou tout autre acte susceptible de mettre la vie d'autrui en danger ou de causer d'importants dégâts matériels ou d'autres conséquences graves, visant à nuire à la sécurité publique, à intimider la population, à déclencher un conflit armé ou des tensions internationales, à influencer sur les décisions ou mesures prises par des services de l'État ou des collectivités locales, par les représentants ou responsables de ces services, par des associations de citoyens ou par des personnes morales ou à attirer l'attention du public sur certaines convictions politiques, religieuses ou autres des auteurs des faits (terroristes). L'ensemble de ces actes de même que la menace de tels actes sont passibles d'une peine d'emprisonnement variant de cinq à dix ans. »

119. L'infraction de terrorisme ne semble pas couvrir tous les actes visés par l'article 2(1) de la Convention sur le financement du terrorisme. En particulier, l'article 258 du CP n'englobe pas certains actes prévus par l'article 2(1)a de la Convention, qui fait référence aux infractions définies dans les différents traités énumérés en annexe (vol de matières nucléaires, capture illicite d'aéronefs, etc.).

120. Le cadre pénal ukrainien n'incrimine pas le financement du terrorisme en tant qu'infraction autonome. D'après les informations recueillies par les évaluateurs, les actes de financement du terrorisme peuvent être poursuivis en tant qu'infractions connexes au terrorisme (articles 258.1 à 258-4 du CP, tels que modifiés en septembre 2006), comme suit :

- Article 258.1 – Participation à la commission d'un acte terroriste ;
- Article 258.2 – Incitation publique à commettre un acte terroriste ;
- Article 258.3 - Constitution d'un groupe terroriste ou d'une organisation terroriste ;
- Article 258.4 – Faciliter la commission d'un acte terroriste.

121. Les éléments du financement du terrorisme sont visés en particulier à l'article 258.3³³, paragraphe 1, qui érige en infractions les actes destinés à « [...] contribuer sur le plan matériel,

³⁰ Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (1963) ; Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (1970) ; Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (1971) ; Protocole pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (1988) ; Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (1973) ; Convention internationale contre la prise d'otages (1979) ; Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1980) ; Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988) ; Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (2005) ; Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997) ; Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (2005) ; Convention européenne sur la répression du terrorisme (1977) ; Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005).

³¹ L'équipe d'évaluation a reçu trois traductions différentes des articles 258 et 258-1 à 258-4. Il est entendu que la traduction des dispositions citées dans le présent rapport est fidèle.

³² Loi d'Ukraine relative à l'introduction au Code pénal et au Code de procédure pénale de modifications relatives à la lutte contre le terrorisme (septembre 2006).

³³ « Article 258-3. Constitution d'un groupe terroriste ou d'une organisation terroriste.

institutionnel ou autre à la constitution ou au fonctionnement d'un groupe terroriste ou d'une organisation terroriste », et à l'article 258.4³⁴, paragraphe 1, qui mentionne le fait de « [...] *financer, de soutenir matériellement, d'armer ou de former une personne pour qu'elle commette un acte terroriste ou le fait d'utiliser une personne à cette fin* ».

122. Les articles du CP mentionnés ci-dessus ne couvrent pas l'éventail complet des actes de financement du terrorisme visés par la RS.II. De même, l'incrimination du financement du terrorisme sur la seule base de la complicité, de la tentative ou de l'entente n'est pas conforme à la RS.II. En conséquence, on ne peut pas considérer que les articles cités transposent dans le cadre pénal ukrainien l'ensemble des exigences de la RS.II.
123. Les dispositions du CP mises en avant emploient les termes « soutenir matériellement » ou « financer ». Or, rien ne permet de dire si ces termes s'appliquent aux « fonds » tels que définis à l'article 1 de la Convention sur le financement du terrorisme. Dans ce contexte, les autorités ont mis en avant la définition de fonds et de biens donnée dans le Code civil (articles 190 et 192). La législation ne contient pas de définition spécifique de *fonds*, qui serait conforme à la définition énoncée dans la Convention sur le financement du terrorisme et qui engloberait les fonds, qu'ils soient d'origine licite ou illicite.
124. Le fait de financer un groupe terroriste ne constitue pas une infraction en soi, à moins que ce groupe se compose d'au moins 2 personnes qui se sont regroupées en vue de commettre des actes terroristes. En d'autres termes, il faut que ces personnes aient pris part à la préparation d'actes terroristes, même si les actes en question n'ont pas été commis. Le financement ou le soutien matériel doit avoir été apporté pour un acte terroriste en particulier.
125. Comme mentionné précédemment, la législation pénale ukrainienne prévoit un large éventail d'infractions connexes à tous les types d'infractions visées dans la partie générale du CP (*entente en vue de commettre une infraction* – article 14 du CP, *tentative* – article 15 du CP, *complicité et fait de conseiller la commission* – article 27 du CP).
126. L'infraction autonome de financement du terrorisme n'existe pas et donc ne constitue pas une infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux. En outre, il n'est pas certain que les infractions s'appliquent indépendamment du lieu où la personne accusée des faits se trouve.
127. L'équipe d'évaluation s'inquiète également de la mise en œuvre des critères 2.2 à 2.5 de la Recommandation 2, compte tenu du fait que l'infraction autonome n'existe pas et que les dispositions juridiques dans ce domaine sont insuffisantes.
128. D'après les informations recueillies par l'équipe d'évaluation, des enquêtes n'ont jamais été conduites pour des actes de financement du terrorisme et des affaires de ce type n'ont jamais été portées devant les tribunaux.

Éléments complémentaires

129. Fautes d'enquêtes sur le financement du terrorisme, il n'existe pas de statistiques en la matière.

1. La constitution d'un groupe terroriste ou d'une organisation terroriste, le fait de participer à un tel groupe ou à une telle organisation ou de le/la diriger, de même que la contribution sur le plan matériel, institutionnel ou autre à la constitution ou au fonctionnement d'un groupe terroriste ou d'une organisation terroriste sont passibles d'une peine d'emprisonnement allant de 8 à 15 ans. »

³⁴ « **Article 258-4. Faciliter la perpétration d'un acte terroriste.**

1. Recruter, financer (parrainer), soutenir matériellement, armer, former une personne pour qu'elle commette un acte terroriste ou utiliser une personne à cette fin est passible d'une peine d'emprisonnement allant de 3 à 8 ans.

2. Lorsqu'ils concernent plusieurs personnes ou qu'ils sont commis à plusieurs reprises, par un groupe de personnes s'étant préalablement entendues ou par un agent public dans le cadre de ses fonctions officielles, ces actes sont passibles d'une peine d'emprisonnement variant de 5 à 10 ans. »

2.2.2 Recommandations et commentaires

130. Même si la Convention sur le financement du terrorisme a été signée et ratifiée, sa mise en œuvre dans le droit pénal matériel présente plusieurs défaillances. Aussi, les évaluateurs recommandent instamment aux autorités ukrainiennes de :

- veiller à ce que la définition du terrorisme englobe l'ensemble des actes visés à l'article 2.1 de la Convention pour la répression du financement du terrorisme ;
- modifier le Code pénal et introduire une infraction autonome de financement du terrorisme pleinement conforme aux exigences énoncées à l'article 2 de la Convention pour la répression du financement du terrorisme et aux caractéristiques prévues par la RS. II ;
- veiller à ce que les infractions de financement du terrorisme soient considérées comme des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux ;
- veiller à ce que les infractions de financement du terrorisme s'appliquent, que la personne accusée d'avoir commis les infractions se trouve dans le même pays ou dans un autre pays que celui où les terroristes ou les organisations terroristes sont basés ou dans lequel les actes terroristes se sont produits ou vont se produire ;
- prévoir dans la loi qu'il est possible de déduire l'élément intentionnel de l'infraction de financement du terrorisme à partir d'éléments factuels, objectifs ;
- revoir l'approche actuelle de la responsabilité pénale des personnes morales et envisager la possibilité de modifier le CP de manière à rendre ces personnes pénalement ou, à défaut, civilement ou administrativement responsables en cas d'actes de financement du terrorisme ;
- prendre les mesures requises afin que les sanctions pénales, civiles ou administratives applicables aux personnes, physiques et morales, en cas d'infractions de financement du terrorisme soient efficaces, proportionnées et dissuasives.

2.2.3 Conformité avec la Recommandation spéciale II

| | Notation | Résumé des raisons justifiant la notation |
|--------------|-----------------|--|
| RS.II | PC | <ul style="list-style-type: none">• Le financement du terrorisme est érigé en infraction sur la seule base de la complicité, de la tentative et de l'entente. Il n'est donc pas incriminé en tant qu'infraction autonome, comme exigé par la RS. II ;• Plusieurs exigences ne sont pas respectées ou ne le sont que partiellement (à savoir, application à tous les fonds tels que définis dans la Convention pour la répression du financement du terrorisme ; RS. II.1(c)ii ; RS. II.2 et II.3, et R. 2, critères 2.2 à 2.5). |

2.3 **Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)**

2.3.1 Description et analyse

131. La confiscation et les autres formes de saisie des moyens utilisés et des produits du crime sont prévues par les articles 209 et 306 du Code pénal, qui disposent que « la confiscation de l'argent et des biens obtenus illicitement, de même que la confiscation de biens personnels » peuvent être ordonnées à titre de peines complémentaires et peuvent être appliquées simultanément³⁵.

³⁵ Les articles 209 et 306 du CP exigent la confiscation de l'argent et des biens obtenus illicitement et autorisent la confiscation de biens privés. Du fait de leur nature complémentaire, les mesures de confiscation ne peuvent pas être prises à titre de seule sanction dans les affaires de blanchiment de capitaux. En d'autres termes, elles ne peuvent être mises en œuvre qu'en plus d'autres sanctions, telles qu'une peine d'emprisonnement.

132. La peine complémentaire prévue à l'article 209 (légalisation (blanchiment) des produits du crime) couvre deux types différents de confiscation :
- a) la confiscation de biens ;
 - b) la confiscation spéciale (confiscation de l'argent et des biens constituant le produit du crime).
133. Le premier type – confiscation de biens personnels – est prévu aux articles 51, 52 et 59 du CP. Il s'agit d'une peine complémentaire, qui consiste à saisir tout ou partie des biens du condamné au profit de l'État, sans indemnisation. La loi précise que si certains biens doivent être confisqués, le tribunal doit préciser lesquels ou indiquer clairement les avoirs concernés. L'article 59 dispose que cette mesure n'est prise que pour les infractions graves ou particulièrement graves et uniquement dans les cas particuliers prévus dans la partie spéciale du Code (par exemple dans le cas de certaines infractions aggravées)³⁶.
134. La confiscation spéciale consiste à saisir « l'argent et les autres biens qui constituent le produit du crime », qu'ils soient détenus par l'auteur de l'infraction ou par un tiers.
135. Malgré les mesures prises afin de modifier les dispositions du CP relatives à la confiscation spéciale, à l'époque de la mission sur place, le CP ne précisait pas davantage quels types de biens pouvaient être soumis à une telle confiscation.

³⁶ La liste suivante des biens qui ne peuvent pas être confisqués est jointe en annexe du CP :

« 1. Les biens et objets qui appartiennent à la personne condamnée à titre de biens personnels ou qui constituent des biens courants indispensables à la personne condamnée ou à des personnes qu'il a à sa charge ne peuvent pas être confisqués.

1. Logement, s'il s'agit de la résidence principale de la personne condamnée et de sa famille.

2. Vêtements et produits ménagers indispensables à la personne condamnée et aux personnes dont il a la charge :

a) vêtements – pour chaque personne : une veste d'été ou de demi-saison, un manteau d'hiver, une tenue d'hiver (pour les femmes – deux robes chaudes), une tenue d'été (pour les femmes – deux robes d'été), un chapeau pour chaque saison.

Plus deux fichus et une écharpe chaude pour les femmes ;

b) une paire de chaussures en cuir, une paire de bottes en caoutchouc et une paire de bottes fourrées ;

c) linge de corps (deux ensembles par personne) ;

b) linge de maison (matelas, oreillers, deux draps, deux taies d'oreiller, une couverture) et deux serviettes par personne ;

e) vaisselle ;

f) mobilier – un lit et une chaise (ou un tabouret) par personne, une table, un placard et un coffre par famille ;

g) tout le matériel pour les enfants.

3. Denrées alimentaires indispensables à la personne condamnée, aux membres de sa famille et aux personnes dont il a la charge – pour 3 mois ou dans le cas d'agriculteurs, jusqu'à la prochaine récolte.

4. Combustible indispensable à la personne condamnée ou aux personnes dont il a la charge pour cuisiner et chauffer un logement pendant 6 mois.

5. Une vache ou, le cas échéant, une génisse ; en l'absence de tels animaux, une chèvre, un mouton ou un cochon (pour des agriculteurs).

6. Aliments à l'usage du bétail qui ne peuvent être confisqués – en quantité nécessaire pour un pâturage en prairie ou jusqu'à la récolte de nouveau fourrage.

7. Semences nécessaires pour la prochaine récolte (automne et été) et production pas encore récoltée (pour des agriculteurs).

8. Equipements agricoles (pour des agriculteurs).

9. Outils d'artisanat et outils, équipements et manuels indispensables à la personne condamnée pour exercer son activité professionnelle, hormis dans les cas où le tribunal a privé la personne condamnée de son droit d'exercer son activité.

10. Parts dans des organisations de coopération (excepté dans les coopératives du bâtiment) et dans des exploitations agricoles collectives.

REMARQUE : les parts détenues dans des coopératives du bâtiment peuvent être confisquées lorsque les travaux de construction ne sont pas achevés.

11. En cas de confiscation de parts dans des exploitations agricoles collectives ou dans des fermes populaires, le montant des parts est déterminé après déduction de la partie qui ne peut pas être confisquée. »

136. En conséquence, la confiscation – au titre du mécanisme de confiscation spéciale – de biens qui ont été blanchis ou qui constituent le produit d'une infraction de blanchiment de capitaux est régie par l'article 209 du CP.
137. En revanche, la législation pénale ukrainienne ne prévoit pas la confiscation des instruments devant servir à la commission d'une infraction de BC, ni la confiscation de biens d'une valeur équivalente et la confiscation des revenus, profits ou autres avantages tirés du produit du crime. En outre, la confiscation de biens n'est pas possible pour l'ensemble des infractions sous-jacentes visées par le Code pénal.
138. S'agissant du financement du terrorisme, il est rappelé que l'infraction autonome de financement du terrorisme n'existe pas et que la confiscation n'est pas spécifiquement prévue pour les infractions en vigueur en matière de terrorisme (articles 258, 258.1 à 258.4 du CP). Les évaluateurs soulignent également qu'en Ukraine, la confiscation de biens dans le contexte d'infractions sous-jacentes est essentiellement considérée comme une peine complémentaire. En outre, aux termes de l'article 59 du CP, la confiscation se limite à tout ou partie des biens personnels de la personne accusée et ne peut en aucun cas s'étendre aux produits du crime, qu'ils soient détenus par la personne accusée ou par des tiers.
139. Les mesures provisoires, telles que la saisie ou la mise sous séquestre de biens, sont appliquées en vertu des articles 29, 125 et 126 du CPP, lesquels sont complétés par l'article 59 de la Loi sur les banques et l'activité bancaire. Lesdites dispositions du CPP habilite l'enquêteur à procéder à une saisie de biens afin de permettre la réparation du dommage matériel, la conduite d'une action civile ou une éventuelle confiscation. L'article 59 de la Loi sur les banques et l'activité bancaire, qui va dans le sens de l'article 126 du CPP, dispose que les fonds et autres valeurs appartenant à des personnes physiques ou morales, déposés sur un compte bancaire, ne peuvent être saisis qu'en vertu de la décision d'un tribunal.
140. Les articles 78 et 81 du Code de procédure pénale précisent quels instruments (« éléments de preuve matériels ») peuvent être saisis dans le cadre de la procédure de collecte des preuves (à savoir, des éléments qui ont servi à commettre une infraction, des traces de l'infraction ou les produits, l'argent, les valeurs et les autres biens générés par l'infraction, et tous autres éléments qui peuvent permettre de dévoiler une infraction et d'établir la culpabilité [...] »).
141. Comme précisé par les autorités ukrainiennes, les mesures provisoires ci-dessus peuvent être prises sans avis préalable. Dans la pratique, les enquêteurs décident (si la décision d'un tribunal n'est pas requise) de saisir les biens. Ils présentent cette décision à la personne qui détient ou qui possède les biens en question en lui demandant de les leur remettre. Si cette personne reste introuvable ou qu'elle entrave l'exécution de la mesure de saisie, la saisie peut être réalisée sans qu'elle le sache et sans son consentement.
142. Dans le cadre des enquêtes préliminaires, les autorités répressives sont autorisées (hormis dans le cas de mesures visant un logement personnel, pour lesquelles la décision motivée d'un tribunal est exigée) à perquisitionner des locaux, à rechercher des objets, des instruments et des documents (conformément au Chapitre 16 du CPP) ainsi qu'à les inspecter (conformément au Chapitre 17). Ces mesures visent également à identifier et à localiser des biens qui feront éventuellement l'objet d'une confiscation par la suite ou qui pourraient constituer des produits du crime.
143. En général, il n'est pas possible de confisquer des biens à un tiers qui les a acquis de bonne foi. L'article 18 de la Loi sur la prévention et la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime (ci-après « Loi fondamentale ») dispose que sur décision du tribunal, les produits sont confisqués par l'État ou rendus à leur propriétaire, dont les droits et intérêts légitimes ont été violés, ou un dédommagement est ordonné.
144. Le même article prévoit la possibilité de déclarer nuls des mesures ou contrats conclus aux fins de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime ou du financement du terrorisme. La procédure correspondante est décrite plus en détail dans le Code civil.

Éléments complémentaires

145. En Ukraine, le mécanisme de confiscation de biens d'organisations de nature criminelle ne s'applique qu'aux organisations terroristes. En particulier, l'article 24 de la Loi sur la lutte contre le terrorisme dispose que si un tribunal d'Ukraine rend une décision – y compris au titre de ses obligations juridiques internationales – qui atteste de la nature terroriste d'une organisation (y compris ses filiales, ses agences et ses bureaux de représentation) enregistrée dans un autre pays, cette organisation ne sera pas autorisée à exercer des activités sur le territoire ukrainien, ses agences établies en Ukraine (filiales ou bureaux de représentation) seront liquidées en vertu d'une décision de justice et les biens de l'organisation et de ses agences seront confisqués.
146. La confiscation de biens sans qu'une condamnation n'ait été prononcée (saisie civile) ou une confiscation dans des circonstances où la personne accusée doit justifier de droits de propriété légitimes ne sont pas prévues par le cadre juridique ukrainien.

Statistiques

147. L'Administration judiciaire conserve des données sur les verdicts judiciaires. Toutefois, ces données ne précisent pas dans combien d'affaires une confiscation a été ordonnée, ni les montants correspondants.
148. Les services répressifs tiennent des statistiques suivant le modèle du formulaire 1-LV, qui donnent également des indications sur les biens saisis. Ils ont fournis aux évaluateurs les statistiques suivantes concernant les biens saisis :

| Statistiques sur les biens saisis dans des affaires de blanchiment de capitaux | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 (1^{er} semestre) |
| Montant des biens mis sous séquestre (y compris les produits du crime) (en milliers d'UAH) | 44197,6 | 32589,9 | 57666,8 | 58859,7 | 59901,9 |
| Montant des biens saisis (en milliers d'UAH) | 20875,7 | 13610,3 | 13701,9 | 18873 | 11235,4 |

149. Les personnes rencontrées par l'équipe d'évaluation ont admis que l'une des principales difficultés réside dans la mise sous séquestre des biens en temps utile afin de permettre leur confiscation.
150. L'équipe d'évaluation a été informée d'un projet en cours visant à remanier le régime de confiscation afin de le mettre en conformité avec les normes internationales et de simplifier les procédures en place.
151. Des statistiques ne sont pas tenues sur le nombre d'affaires de BC ni sur le montant des biens confisqués dans ce contexte. Par conséquent, il n'existe pas de données démontrant l'efficacité du régime de confiscation.

2.3.2 Recommandations et commentaires

152. Dans le contexte de la modernisation prévue du cadre juridique régissant la confiscation et la saisie, les autorités ukrainiennes devraient veiller à ce que :
- le cadre juridique prévoit explicitement la confiscation des instruments, la confiscation de biens d'une valeur équivalente, ainsi que la confiscation des revenus, profits ou autres

avantages tirés du produit d'un crime, dans le contexte d'une infraction de blanchiment de capitaux ;

- toutes les infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux prévoient la possibilité de confisquer les biens de l'auteur des faits conformément aux exigences du GAFI ;
- la confiscation des biens qui ont été utilisés ou qui devaient servir dans des affaires de financement du terrorisme soit prévue ;
- des statistiques complètes soient tenues à jour tous les ans sur le nombre d'affaires et sur le montant des biens gelés, saisis, ou confisqués en rapport avec le BC, le FT et les produits du crime.

2.3.3 Conformité avec la recommandation 3

| | Notation | Résumé des raisons justifiant la notation |
|------------|-----------------|--|
| R.3 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • La confiscation des instruments, la confiscation de biens d'une valeur équivalente et la confiscation des revenus, profits ou autres avantages tirés de la commission d'une infraction de blanchiment de capitaux ne sont pas couvertes par le cadre juridique ukrainien. • Les biens découlant de la commission de certaines infractions sous-jacentes ne peuvent pas être confisqués. • La législation ukrainienne est défailante sous l'angle de la confiscation des biens qui ont été utilisés ou qui devaient servir au financement du terrorisme. • La mise en œuvre effective de mesures de confiscation dans le contexte du blanchiment de capitaux ou de ses infractions sous-jacentes ne peut pas être analysée, faute de statistiques pertinentes. |

2.4 **Gel des fonds utilisés à des fins de financement du terrorisme (RS.III)**

2.4.1 Description et analyse

Généralités

153. La base juridique autorisant le gel des fonds utilisés à des fins de financement du terrorisme au titre des résolutions pertinentes des Nations unies est établie dans la Loi fondamentale (article 12.1) et dans plusieurs résolutions du Cabinet des ministres, qui imposent aux autorités nationales compétentes de mettre dûment en œuvre l'ensemble des mesures prévues dans ces instruments internationaux :

- Résolution n° 351 du 11 avril 2001 concernant la mise en œuvre des RCSNU relative aux Taliban (RCSNU 1267 et 1333)
- Résolution n° 1800 du 28 décembre 2001 sur les mesures d'exécution de la RCSNU 1373
- Résolution n° 749 du 1^{er} juin 2002 sur l'exécution des RCSNU relatives à Oussama Ben Laden, à Al Qu'Aïda et aux Taliban (RCSNU 1388 et 1390)
- Résolution n° 751 du 25 mai 2006 sur l'approbation des procédures à suivre pour la constitution des listes de personnes ayant un lien avec le terrorisme.

154. En outre, la SCFM a adopté plusieurs décisions :

- Décision n° 74 du 19 avril 2006, relative à la procédure à suivre par la SCFM pour décider de poursuivre ou non la suspension de transactions financières, lorsque le donneur d'ordre ou les bénéficiaires figurent sur la liste des personnes ayant un lien avec le terrorisme

- Décision n° 84 du 26 avril 2006, relative à l'approbation de la procédure prévue pour communiquer la liste des personnes ayant un lien avec le terrorisme aux entités soumises à un devoir de contrôle financier initial ;
 - Décision n° 115 du 27 juin 2006, relative à l'approbation de la procédure à suivre par la SCFM pour la création de la liste des personnes et organisations ayant un lien avec le terrorisme et pour sa diffusion auprès des entités soumises à un devoir de contrôle financier initial.
155. La NBU, la SCFSM et la SCSSM ont également introduit, respectivement en mars, en avril et en mai 2006, des procédures pertinentes concernant la suspension des transactions financières.

Obligations remplies au titre de la RCSNU 1267 (et résolutions ultérieures) et de la RCSNU 1373

156. La résolution n° 351 du Cabinet des ministres, datée du 11 avril 2001, relative à la mise en œuvre des RCSNU sur les Taliban (RCSNU 1267 et 1333) dispose que les autorités locales et centrales du pouvoir exécutif ainsi que le Conseil des ministres de la République autonome de Crimée doivent, dans les limites de leurs compétences respectives, prendre des mesures urgentes afin de saisir les fonds et autres avoirs, notamment en suspendant les transactions bancaires, d'Oussama Ben Laden et des personnes physiques ou morales qui lui sont associées, y compris les fonds et avoirs d'Al-Qaïda ainsi que les fonds découlant de l'utilisation de biens détenus ou contrôlés directement ou indirectement par Oussama Ben Laden ou par des personnes physiques ou morales qui lui sont associées. Elle leur impose également de prendre des mesures afin de prévenir l'utilisation directe ou indirecte par des ressortissants ukrainiens ou d'autres personnes se trouvant sur le territoire ukrainien de tels fonds et avoirs au profit d'Oussama Ben Laden ou de personnes physiques ou morales qui lui sont associées, dont Al-Qaïda.
157. La Résolution n° 1800 du Cabinet des ministres, datée du 28 décembre 2001, relative aux mesures en faveur de la mise en œuvre de la RCSNU 1373 exige également du ministère des Finances, du ministère de l'Intérieur, de l'Administration fiscale avec la participation du Service de sécurité, des autres organes centraux et locaux du pouvoir exécutif et du Conseil des ministres de la République autonome de Crimée qu'ils prennent des mesures en accord avec la législation en vigueur afin d'imposer la saisie des « moyens et autres ressources financières (suspension des transactions bancaires) ou économiques » des personnes désignées dans le contexte de la Résolution 1373. A ce jour, l'Ukraine a transmis 5 rapports au Conseil de sécurité sur la mise en œuvre de la S/RES/1373 (2001)³⁷.
158. Le gel des fonds et avoirs des personnes désignées au titre des deux résolutions s'effectuent suivant les procédures définies dans le Code pénal et dans le Code de procédure pénal ainsi que dans les lois spéciales pertinentes (à savoir, la loi sur la lutte contre le terrorisme et la loi sur la lutte contre la criminalité organisée). Ces procédures imposent de prévenir au préalable les personnes concernées.
159. A ce jour, des mesures de gel de fonds ou d'autres avoirs n'ont jamais été prises à l'encontre de personnes désignées dans le contexte des S/RES/1267(1999) and S/RES/1373(2001).
160. La désignation des personnes physiques et morales mêlées à des activités terroristes s'effectue conformément à la procédure définie dans la Résolution n° 751 du Cabinet des ministres, datée du 25 mai 2006. Cette résolution énonce trois cas de figure dans lesquels une personne doit être inscrite sur la liste des personnes désignées :
- décision de justice valide qui déclare une personne coupable d'une infraction prévue à l'article 258 (acte de terrorisme) du CP ;

³⁷ Voir <http://www.un.org/sc/ctc/countryreports/Creports.shtml> (S/2001/1330, S/2002/1030, S/2003/1084, S/2004/863, S/2006/283)

- document transmis par les agences pertinentes des Nations Unies sur des organisations ou des personnes physiques qui ont des liens avec des terroristes individuels ou des organisations terroristes ;
 - décision de tribunaux ou décisions d'autorités compétentes étrangères concernant des organisations ou des personnes physiques mêlées à des activités terroristes, lesquelles décisions sont reconnues par l'Ukraine en vertu de traités internationaux.
161. La Résolution n° 751 indique que dans les cas « a » et « c », les informations sont transmises à la SCFM par le Service de sécurité. Dans le cas « b », elles sont communiquées par le ministère des Affaires étrangères. Dans les cas « b » et « c », les informations doivent être fournies dans un délai d'un jour ouvrable suivant leur réception. La résolution précise aussi la nature des informations à donner sur les personnes, qu'elles soient physiques ou morales, de nationalité ukrainienne ou non, à inscrire sur les listes des terroristes.
162. Les autorités ont assuré à l'équipe d'évaluation que la désignation des terroristes au titre des RCSNU est réalisée de manière efficace, en temps utile. Les évaluateurs ont également noté que 5 personnes sans lien avec des activités terroristes internationales ont été désignées en vertu de décisions de justice rendues en Ukraine (cas de figure « a »). L'Ukraine n'a jamais reçu d'informations relatives à des décisions prises par des autorités compétentes étrangères (cas de figure « c »). De fait, aucune personne n'est désignée dans cette catégorie.
163. La Résolution n° 751 dispose qu'après avoir reçu des informations pertinentes de la part d'autorités compétentes, la SCFM doit établir, dans un délai de 3 jours ouvrables, une liste consolidée de personnes ayant un lien avec des activités terroristes. Elle doit transmettre cette liste aux institutions financières et non financières désignées ainsi qu'aux autorités de surveillance dans un délai de 2 jours ouvrables suivant son élaboration ou sa mise à jour. Cette procédure d'information est présentée plus en détail dans la décision n° 84 de la SCFM, datée du 26 avril 2006. Ladite décision indique que les listes à jour des terroristes doivent être transmises aux banques par e-mail, par l'intermédiaire de la Banque nationale d'Ukraine. Dans le cas des autres entités non bancaires désignées, les listes sont transmises directement par la SCFM (par e-mail ou si cela n'est pas possible, par courrier). La décision n° 84 dispose aussi que la liste des personnes ayant un lien avec des activités terroristes doit figurer sur le site Internet officiel de la SCFM (y compris les modifications et ajouts apportés à cette liste)³⁸.
164. L'article 12.1 de la Loi fondamentale dispose que les entités soumises au devoir de contrôle financier initial sont tenues de suspendre l'exécution d'une transaction financière, dès lors que son donneur d'ordre ou son bénéficiaire figure sur la liste des personnes ayant un lien avec des activités terroristes. Elles doivent alors en informer la SCFM le jour même. Une transaction financière peut être suspendue pendant une durée maximale de deux jours ouvrables. Ensuite, comme prévu au même article de la loi, la SCFM peut décider de poursuivre la suspension de la transaction pendant une durée maximale de cinq jours ouvrables. Dans ce cas, elle doit en informer immédiatement l'entité concernée et les autorités répressives. La SCFM a défini la procédure qu'elle doit suivre pour exercer son droit de prolonger la suspension d'une transaction financière en vertu de la décision n° 74 du 19 avril 2006. Les autorités ont précisé qu'aux termes de cette procédure, la transaction est suspendue sans que les personnes désignées en soient préalablement informées.
165. Les autorités ukrainiennes ont indiqué à l'équipe d'évaluation qu'aucune mesure de suspension de ce type n'a été mise en œuvre à ce jour. Il est à noter qu'une concordance avec des personnes

³⁸ La SCFM a adopté des modifications à la liste des personnes ayant un lien avec des activités terroristes par le biais de plusieurs décisions successives (décision n° 209 du 25 octobre 2006, telle que modifiée conformément à la décision n° 32 de la SCFM, datée du 20 février 2007 ; décision n° 90 du 25 mars 2007 ; décision n° 109 du 21 juin 2007 ; décision n° 120 du 9 juillet 2007 ; décision n° 38 du 29 février 2008 ; décision n° 91 du 15 mai 2008 ; décision n° 189 du 4 septembre 2008 ; décision n° 215 du 23 octobre 2008 ; décision n° 224 du 4 novembre 2008).

inscrites sur la liste a été signalée à plusieurs reprises à la SCFM mais que les contrôles d'urgence ont produit des résultats négatifs et qu'en fin de compte, aucune transaction n'a été suspendue.

166. L'article 12.1 de la Loi fondamentale délègue le pouvoir de suspension initial uniquement aux entités financières et non financières désignées. En conséquence, si une telle entité ne remplit pas son obligation de suspendre une transaction financière ayant un lien avec un terroriste, aucune autorité ukrainienne, y compris la SCFM, n'est officiellement habilitée à suspendre la transaction en question de sa propre initiative.
167. La procédure de désignation associe la mesure de suspension aux trois catégories de terroristes énumérées ci-dessus. Dans le contexte de la RCSNU 1373, il n'est pas certain que la suspension s'étende aux affaires dans lesquelles aucune décision judiciaire émanant d'un tribunal national ou d'une autorité étrangère compétente n'a été rendue, mais où il s'avère que les fonds sont la propriété ou sont placés sous le contrôle de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent.
168. Le cas de figures « c » permet d'envisager et de mettre en œuvre des mesures au titre de mécanismes de gel d'autres pays. Toutefois, compte tenu du fait que les informations relatives aux personnes désignées dans ce cas précis sont fournies par le Service de sécurité, rien ne prouve que des requêtes transmises par des autorités étrangères à la SCFM ou à d'autres autorités compétentes permettent d'examiner et d'exécuter les demandes de suspension de transactions.
169. La Loi fondamentale associe les mesures de suspension à des transactions financières. Il n'est pas précisé quels avoirs doivent être gelés. De même, il n'est pas certain qu'il soit possible de geler des fonds ou d'autres avoirs n'ayant pas de lien avec des transactions financières. De ce fait, les évaluateurs n'ont pas disposé d'une référence juridique pour évaluer la mise en œuvre des exigences du critère 3 de la RSIII.

Consignes à l'usage des institutions financières et des EPNFD

170. Les institutions financières désignées ont reçu de leurs autorités de surveillance des consignes détaillées sur les mesures à prendre dans le cadre des mécanismes de suspension (pour les banques - chapitre 8 de la Résolution n° 189 de la Banque nationale d'Ukraine, adoptée le 14 mai 2003 ; pour les institutions financières non bancaires – chapitre 6 de la Résolution n° 25 de la Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers, adoptée le 5 août 2003 et Décision n° 288 de la Commission sur le marché des titres et des valeurs mobilières, adoptée le 12 mai 2006).

Procédures connues du public pour l'examen des demandes de radiation des listes et pour le dégel consécutif des fonds

171. Les autorités ukrainiennes ont expliqué que les procédures à suivre pour la désignation des terroristes et pour l'examen des demandes de radiation des listes sont les mêmes. Elles ont également fait valoir l'article 5 de la Résolution n° 751 du Cabinet des ministres, qui dispose que la SCFM peut insérer dans la liste « une note » faisant état de l'existence de raisons valables de radier une personne physique ou morale de la liste. La note en question restera inscrite dans la liste. Ces raisons valables reposent sur des informations transmises par les organismes pertinents des Nations Unies, sur des condamnations prononcées par des tribunaux ou sur les décisions d'autres autorités compétentes étrangères.
172. Malgré cet argument, les évaluateurs s'inquiètent du fait que les dispositions en vigueur ne définissent pas de procédure parfaitement claire et connue du public qui permettrait, d'une part, d'examiner les demandes de radiation des listes sur la base de critères établis autres que les informations transmises par des organismes des Nations Unies ou par des autorités compétentes étrangères et, d'autre part, de dégeler en temps utile les fonds et autres avoirs des personnes ou entités retirées des listes. Qui plus est, ils n'ont pas eu connaissance de textes décrivant les procédures pour les personnes ou entités désignées au titre de la S/RES/1267(1999). Les

évaluateurs estiment que dans la pratique, cette situation pourrait soulever des incertitudes quant au fondement juridique des mesures de dégel décidées à la suite de l'examen de demandes de radiation des listes.

Procédures connues du public pour le dégel de fonds ou d'autres avoirs de personnes ou d'entités soumises par erreur à une mesure de gel

173. Les évaluateurs ont les mêmes craintes au sujet de l'inexistence de procédures pour le dégel de fonds ou d'autres avoirs de personnes ou d'entités qui ont été soumises par erreur à une mesure de gel.

Autoriser l'accès à des fonds gelés pour couvrir certaines dépenses de base comme prévu par la RCSNU 1452

174. L'Ukraine n'a pas défini de procédure autorisant l'accès à des fonds ou à d'autres avoirs qui ont été gelés et dont il a été décidé qu'ils devaient servir à couvrir des dépenses de base, le paiement de certains types de commissions, de frais et de rémunérations de services ou des dépenses extraordinaires.

Droit de contester des mesures de gel

175. Une entité désignée sur la liste des terroristes peut former un recours contre toute mesure de gel (blocage) prise à l'encontre de ses fonds en suivant la procédure administrative prévue à cet effet. Les autorités ont fait remarquer que dans une telle situation, l'entité concernée peut faire valoir l'article 2 du Code de justice administrative, qui dispose que toute décision, action ou inaction de la part des instances autorisées peut-être contestée devant les tribunaux administratifs.

Gel, saisie et confiscation dans d'autres circonstances

176. Des fonds et autres avoirs ayant un lien avec le terrorisme peuvent également être gelés ou saisis dans le cadre de mesures de mise sous séquestre visant des fonds ou d'autres biens acquis illicitement, prises au cours d'une enquête judiciaire (article 59 de la Loi sur les banques et l'activité bancaire et articles 29, 125 et 126 du CPP). En revanche, la confiscation de tels fonds n'est pas possible dans le cadre de procédures pénales, compte tenu du fait que les articles 258 et 258.1-258.4 relatifs aux infractions en rapport avec le terrorisme ne prévoient pas la confiscation comme une sanction possible.

Protéger les tiers de bonne foi

177. Les droits des tiers de bonne foi sont protégés par l'article 18 de la Loi fondamentale, qui dispose que sur décision du tribunal, les produits du crime seront confisqués par l'État ou rendus à leurs propriétaires (dont les droits et les intérêts légitimes ont été violés) ou un dédommagement sera ordonné. Le concept de « propriétaire » est interprété au sens large ; il couvre la protection des droits des tiers qui agissent de bonne foi.

Contrôle du respect des obligations en matière de gel

178. Les autorités de surveillance vérifient que les institutions financières prennent bien des mesures de gel au titre de leurs obligations de contrôle financier.

179. Les sanctions pour le non-respect des obligations ci-dessus mentionnées sont prévues dans la Loi fondamentale (article 17) et dans la législation financière pertinente (article 73 de la Loi sur les banques et l'activité bancaire, articles 39 et 40 de la Loi sur les services financiers et sur la réglementation par l'État des marchés financiers et articles 11-13 de la Loi sur la réglementation par l'État du marché des titres et des valeurs mobilières). Ces sanctions vont d'une amende au retrait d'une autorisation d'exercer.

180. Aucun mécanisme de contrôle n'a été mis en place pour s'assurer que les institutions non financières remplissent dûment leurs obligations en matière de gel.

Éléments complémentaires

181. Le cadre législatif ukrainien et la démarche des autorités reposent essentiellement sur les listes, afin de permettre le gel en temps utile des fonds terroristes. Par voie de conséquence, les efforts déployés aux fins de la mise en œuvre effective des mesures énoncées dans les « Meilleures pratiques » à l'égard des fonds des entités non désignées sont insuffisants.

182. Comme évoqué précédemment, l'Ukraine n'a pas mis de procédure en place afin d'autoriser l'accès à des fonds ou d'autres avoirs gelés pour couvrir certaines dépenses de base.

Statistiques (financement du terrorisme, gel)

183. Faute de cas signalés dans ce domaine, il n'existe pas de statistiques sur le nombre de personnes ou d'entités ni sur le montant des biens gelés au titre des résolutions des NU relatives au financement du terrorisme.

2.4.2 Recommandations et commentaires

184. Les autorités ukrainiennes ont pris plusieurs mesures aux fins de la mise en œuvre des résolutions des Nations Unies relatives à la prévention et à la répression du financement des actes terroristes. Des efforts supplémentaires s'imposent afin de compléter le cadre législatif existant, de mettre en place des lois et procédures efficaces pour le gel des fonds terroristes ou d'autres avoirs détenus par des personnes visées par les Résolutions des NU et de satisfaire dûment aux exigences de la Recommandation spéciale III.

185. La Loi fondamentale devrait habiliter les entités financières et non financières désignées, mais aussi les autorités compétentes (dont la SCFM) à procéder à la suspension initiale (gel) de transactions financières.

186. L'Ukraine devrait explicitement préciser que la suspension (gel) des fonds terroristes s'étend aux affaires dans lesquelles aucune décision judiciaire émanant d'un tribunal national ou d'une autorité étrangère compétente n'a été rendue, mais où il s'avère que les fonds sont la propriété ou sont placés sous le contrôle de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent.

187. Les mécanismes de gel des autres pays sont appliqués par l'intermédiaire du Service de sécurité ukrainien, lequel communique à la SCFM les décisions judiciaires et autres des autorités étrangères compétentes. Le blocage (gel) de fonds terroristes devrait pouvoir être décidé rapidement, y compris sur la base de demandes appropriées transmises par un pays étranger à la SCFM ou à d'autres autorités compétentes.

188. Le cadre juridique de LAB/CFT ukrainien devrait permettre le blocage (gel) de fonds ou autres avoirs n'étant pas liés à des transactions financières.

189. L'Ukraine devrait revoir et compléter les procédures en place pour l'examen des demandes de retrait de liste, élaborer des procédures pour le dégel en temps utile des fonds ou autres avoirs appartenant aux personnes radiées des listes et prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que ces procédures sont efficaces et connues du public.

190. L'Ukraine devrait instaurer une procédure autorisant l'accès à des fonds ou d'autres biens qui ont été gelés et dont il a été décidé qu'ils devaient servir à couvrir des dépenses de base, le paiement de certains types de commissions, de frais et de rémunérations de services ou des dépenses extraordinaires.

191. Il est également recommandé de revoir les dispositions en vigueur de sorte à permettre la confiscation de fonds terroristes dans le cadre de procédures pénales visant des infractions liées au terrorisme (lesquelles sont énumérées aux articles 258, paragraphes 1 à 4, du CP).

2.4.3 Conformité avec la Recommandation spéciale III

| | Notation | Résumé des raisons justifiant la notation |
|---------------|-----------|---|
| RS.III | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les instances publiques autorisées (SCFM ou autre) ne sont pas habilitées à ordonner le blocage initial (gel) de transactions financières ; • Il n'est pas précisé explicitement que le blocage (gel) s'étend aux fonds appartenant à ou contrôlés par des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes terroristes, les facilitent ou y participent, en l'absence d'une décision rendue par un tribunal national ou par un tribunal étranger compétent ; • Aucune procédure ne permet d'examiner et d'exécuter rapidement une demande de blocage (gel) de fonds terroristes adressée par une autorité étrangère à la SCFM ou à une autre autorité compétente (en dehors du Service de sécurité) ; • Il est impossible de décider le blocage (gel) de fonds ou d'autres biens n'étant pas liés à des transactions financières ; • Il n'existe pas de procédure détaillée, portée à la connaissance du public, pour l'examen des demandes de radiation des listes de personnes ou d'entités visées ni pour le dégel des fonds ou autres biens de personnes ou entités radiées des listes, même si ces dernières ont été soumises à une mesure de gel par erreur ; • L'Ukraine n'a pas mis en place de procédures pour autoriser l'accès à des fonds devant servir à couvrir des dépenses de base ; • La confiscation de fonds liés au terrorisme n'est pas possible dans le cadre d'une procédure pénale visant une infraction associée au terrorisme. |

Autorités

2.5 La Cellule de renseignements financiers et ses fonctions (R.26, 30 et 32)

2.5.1 Description et analyse

Fonctions et responsabilités

192. Le Service de contrôle financier (SDFM) a été créé au sein du ministère des Finances en vertu du Décret présidentiel n° 1199, daté du 10 décembre 2001, relatif aux mesures visant à prévenir la légalisation (le blanchiment) des produits du crime³⁹. Il a commencé à fonctionner en 2002⁴⁰. La CRF est entrée pleinement en fonction le 12 juin 2003, date à laquelle les entités déclarantes ont commencé à lui transmettre des informations.

³⁹ Mis en œuvre à la suite de l'adoption de la Résolution n° 35 du Cabinet des ministres, datée du 10 janvier 2002.

⁴⁰ Le Règlement du SDFM a été approuvé par la Résolution n° 194 du Cabinet des ministres, datée du 18 février 2002, et son effectif a été porté de 30 à 40 employés par la Résolution n° 187.

193. Plusieurs modifications ont été apportées au système national de LAB/CFT à la suite de l'adoption de la Loi fondamentale⁴¹ en 2002. Fin 2004, le SDFM est devenu la Commission nationale du contrôle financier (SCFM) après l'adoption du Décret présidentiel n° 1144/2004 (daté du 28 septembre 2004 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005). Il s'agit d'une CRF de type administratif.
194. Les attributions et les devoirs de la SCFM sont énumérés dans la Loi fondamentale (article IV – missions, fonctions et droits de l'autorité compétente) et dans ses statuts (articles 3, 4 et 5). La SCFM est chargée essentiellement de :
- recueillir, traiter et analyser des informations sur les transactions financières soumises à un contrôle financier et demander des informations complémentaires sur ces transactions ;
 - transmettre les informations pertinentes aux services répressifs lorsqu'elle soupçonne des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ;
 - créer et assurer le bon fonctionnement d'un Système d'information national unifié sur la prévention et la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
 - participer à la mise en œuvre de la politique de l'État dans le domaine de la prévention et de la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
 - analyser les méthodes et les schémas financiers du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
 - coordonner la LAB/CFT et donner des consignes en la matière aux entités soumises au devoir de contrôle financier initial (entités déclarantes) ;
 - coopérer, dialoguer et échanger des informations avec les autorités publiques, les organes compétents d'autres pays et les organisations internationales actives dans le domaine ;
 - représenter l'Ukraine dans les organisations internationales pour les questions en rapport avec la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
195. Fin 2007, la SCFM avait des subdivisions dans 25 régions⁴² d'Ukraine. Ces subdivisions ont pour principales missions, telles qu'approuvées par la SCFM, de :
- suivre l'évolution des dossiers transmis par la SCFM aux services répressifs (contrôle et traitement de ces dossiers par les services répressifs et mesures d'assistance correspondantes) ;
 - donner des consignes aux entités déclarantes basées dans leur région ;
 - tenir un registre des intermédiaires financiers qui opèrent dans la région ;
 - améliorer l'échange d'informations et la coordination des activités des divisions régionales des organismes publics qui interviennent dans la LAB/CFT.

Réception, analyse et diffusion des DOS et des autres informations pertinentes

196. La Loi fondamentale dispose que les entités soumises au devoir de contrôle financier initial doivent transmettre à la SCFM des « informations sur les transactions financières faisant l'objet d'un contrôle financier obligatoire⁴³ ». La SCFM est chargée d'analyser et de vérifier les

⁴¹ Loi sur la « Prévention et la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime ».

⁴² République de Crimée et oblasts de Vinnitsa, de Volynie, de Dniépropetrovsk, de Donetsk, de Jitomir, de Trans-Carpathes, de Zaporoujje, d'Ivano-Frankovsk, de Kiev, de Kirovograd, de Lougansk, de Lvov, de Mykolaïev, d'Odessa, de Poltava, de Rovno, de Soumy, de Ternopol, de Kharkov, de Kherson, de Khmelnytsky, de Tcherkassy, de Chernovtsy, de Tchernigov.

⁴³ Article 4 : a) banques, assurances et autres types d'institutions financières ; b) organisme de paiement, membre d'un système de paiement, institutions d'acquisition et de compensation ; c) bourses de marchandises, de valeurs et autres ; d) opérateurs professionnels sur le marché des valeurs mobilières ; e) institutions d'investissement collectif ; f) établissements de jeux, caisses de crédit municipal et personnes morales exploitant

informations que les entités déclarantes lui transmettent concernant les transactions financières (article 13, premier point). Elle reçoit des informations sur les transactions financières qui remplissent les critères énoncés dans la Loi fondamentale mais aussi sur d'autres transactions financières, dès lors qu'une entité déclarante a des raisons de penser qu'une transaction est effectuée aux fins de la légalisation de produits du crime.

197. La SCFM est actuellement la principale autorité en charge des questions de LAB/CFT. Elle a le statut d'autorité exécutive centrale et jouit de la personnalité morale. Ses activités sont dirigées et coordonnées par le Cabinet des ministres. La SCFM opère conformément aux dispositions de ses statuts.⁴⁴

198. La Loi fondamentale dispose que la SCFM doit fournir des indications aux entités sur la procédure de déclaration (article 13). Des consignes sur la façon de remplir l'obligation de déclaration et sur les formulaires et procédures de déclaration ont été fournies aux banques⁴⁵ par la Banque nationale d'Ukraine et par la SCFM et transmises aux autres entités déclarantes⁴⁶ par le Cabinet des ministres et la SCFM (anciennement SDFM). Les entités déclarantes peuvent également obtenir plus d'informations par le biais du service d'assistance téléphonique de la SCFM et en prenant part à différents séminaires de formation et à diverses réunions organisées par la SCFM.

199. Les institutions bancaires doivent transmettre leurs déclarations par voie électronique, tandis que les institutions non bancaires peuvent les soumettre sous forme électronique ou sous forme papier. Pour adresser des informations à la SCFM, une institution soumise au devoir de contrôle financier initial doit présenter une carte d'enregistrement, qui est utilisée à des fins d'identification et qui donne des informations sur l'entité (désignation, adresse, personnes contacts, informations relatives aux responsables de la conformité, etc.). Une déclaration doit contenir :

- des informations sur l'entité et sur l'employé qui déclarent la transaction, un numéro de transaction, ainsi que la date et l'heure de la déclaration ;
- la date/heure de l'exécution, le montant de la transaction, la devise et le motif pour lequel la transaction a été effectuée ;
- des informations sur les avoirs qui sont transférés par le biais de la transaction ;
- les caractéristiques particulières de la transaction et des explications sur ses spécificités ;

tout type de loterie ; g) sociétés ou institutions gérant des fonds d'investissement ou des fonds de pension privés ; h) associations / sociétés de communication et institutions autres que des établissements de crédit qui transfèrent des fonds ; i) autres personnes morales qui réalisent des transactions financières conformément aux dispositions de la loi.

⁴⁴ Décret présidentiel n° 1527/2004 du 24 décembre 2004, abrogé et remplacé par la Résolution n° 100 du Cabinet des ministres, datée du 31 janvier 2007.

⁴⁵ Résolution n° 189 du Conseil d'administration de la NBU, datée du 14 mai 2003, relative à l'approbation du règlement visant la mise en œuvre du contrôle financier par les banques, Ordonnance n° 259 de la SCFM, datée du 19 décembre 2006, sur l'approbation d'une carte pour l'enregistrement des entités soumises au devoir de contrôle financier initial – banques / responsables de la conformité et instructions sur la manière de remplir et de soumettre cette carte.

⁴⁶ Ordonnance n° 48 du SDFM, datée du 13 mai 2003, sur l'élaboration de formulaires pour le contrôle financier et sur la manière de les remplir, enregistrée au ministère de la Justice le 23 mai 2003 (n° 394/7715) et Ordonnance n° 122 du 28 septembre 2008 relative à la mise en œuvre de la procédure visant l'attribution d'un identifiant aux entités soumises au devoir de contrôle financier initial pour la transmission d'informations à la SCFM et pour la transmission d'informations au format électronique par les entités non bancaires soumises au devoir de contrôle financier initial ; Résolutions n° 644 et n° 646 du Cabinet des ministres, datées du 26 avril 2003, sur la procédure d'enregistrement des opérations financières réalisées par les entités soumises au devoir de contrôle financier initial et Résolution n° 1800 du 20 novembre 2003 sur l'approbation de la procédure de mise en œuvre du contrôle financier interne par les entités commerciales (casinos, établissements de jeux et caisses de crédit municipal).

- des informations sur le client qui a réalisé la transaction et, le cas échéant, sur la personne ou le bénéficiaire pour le compte duquel la transaction a été effectuée, ainsi que des informations sur l'ensemble des autres personnes/participants pertinents ;
- diverses autres informations pertinentes.

200. Les déclarations sont enregistrées conformément aux procédures définies. A leur réception, la CRF vérifie qu'elles remplissent les conditions requises. Dans le cas contraire, elles ne sont pas enregistrées mais renvoyées à l'entité déclarante concernée, qui doit apporter les corrections requises. Cela étant, la CRF conserve les déclarations erronées dans un dossier à part de sa base de données, afin de pouvoir commencer à les analyser avant de recevoir une déclaration corrigée. D'après les informations recueillies par l'équipe d'évaluation, au départ, environ 12 % des déclarations transmises contenaient des erreurs. Le pourcentage des déclarations qui n'ont pas été enregistrées par la CRF est passé de 4,2 % en 2004 à 1,5 % pendant les huit premiers mois de l'année 2008, signe de l'amélioration de la qualité des déclarations reçues. Le formulaire de déclaration à utiliser par les entités non bancaires (forme papier) a été approuvé par l'Ordonnance n° 48 de la SCFM, qui est entrée en vigueur à la même date que la Loi fondamentale. De nouvelles ordonnances de la SCFM⁴⁷ ont introduit diverses modifications afin d'améliorer ce formulaire. Le formulaire de déclaration pour les entités non bancaires (forme électronique) a été approuvé par l'Ordonnance n° 122 de la SCFM, datée du 12 octobre 2004. D'autres ordonnances de la SCFM⁴⁸ ont introduit plusieurs modifications à ce formulaire. Le formulaire de déclaration à l'usage des banques a été approuvé par la Résolution n° 233 de la NBU, en date du 9 juin 2003.

201. Les déclarations de transactions financières transmises à la SCFM sous forme électronique ou papier sont traitées automatiquement par le système IAS (système d'analyse des informations) puis enregistrées et conservées afin d'être examinées par le service d'analyse. Lorsque des erreurs sont détectées dans une déclaration (champs mal renseignés), la SCFM envoie un message à l'entité déclarante concernée. Cette dernière est alors tenue de renvoyer une déclaration corrigée dans un délai de 3 jours (Ordonnance n° 40 de la SCFM, en date du 24 avril 2003). Cette méthode de traitement, qui repose sur une approche basée sur le risque, classe les déclarations dans trois catégories de risques distinctes : élevé/ moyen/faible. Les déclarations faisant état de soupçons de financement du terrorisme sont traitées immédiatement et un dossier correspondant est élaboré le jour même à l'intention des services compétents. Toutes les déclarations dont l'examen initial ne révèle rien d'anormal sont conservées dans la base de données pour une utilisation ultérieure. Les transactions financières qui remplissent les critères de risques définis sont transmises au directeur du service d'Analyse. Ce dernier les attribue aux différentes divisions structurelles du service aux fins de leur analyse. Un analyste recueille alors toutes les informations qu'il peut trouver sur la transaction financière qu'il doit examiner, y compris des informations concernant la personne qui a effectué ou tenté d'effectuer la transaction. Pour son analyse, il utilise les informations communiquées par les entités déclarantes, par les services répressifs, par les autorités de surveillance et par les autres instances publiques, ainsi que des informations recueillies auprès de CRF étrangères ou de sources publiques (Internet, base de données commerciales), etc.

202. Un « dossier » est ensuite constitué ; il peut porter sur une seule ou sur plusieurs transactions entre lesquelles il existe un lien. Ce lien peut être établi par le système IAS au cours du traitement initial ou par l'analyste à l'occasion de l'examen des transactions. Le directeur du service d'Analyse décide ensuite si le « dossier » doit être refusé ou s'il existe effectivement des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, dans quel cas le dossier devra être transmis la Commission d'experts. Le délai moyen pour transmettre le dossier et toutes les informations pertinentes à la Commission d'experts varie. Si le dossier est jugé urgent, ce délai ne doit pas dépasser un jour ouvrable. Dans les autres cas, le délai varie selon la complexité et le volume d'informations, sachant que l'analyste dispose d'un délai illimité pour recueillir toutes les

⁴⁷ Ordonnance n° 115 de la SCFM du 26 septembre 2003, Ordonnance n° 161 du 17 août 2005 et Ordonnance n° 87 du 5 mai 2006.

⁴⁸ Ordonnance n° 162 de la SCFM du 7 août 2005 et ordonnance n° 87 du 5 mai 2006.

informations nécessaires afin de pouvoir évaluer s'il existe effectivement des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Accès aux informations détenues par les autorités financières, administratives et répressives

203. L'ancien SDFM a signé avec les institutions suivantes plusieurs accords définissant le type d'informations dont il a besoin : Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers d'Ukraine (septembre 2003), Comité anti-monopole (novembre 2004), Dépositaire national (août 2004), Fonds de pension (août 2004), Comité d'État de la politique de réglementation et des entreprises (mai 2004), Banque nationale (janvier 2004), Fonds de la propriété d'État (décembre 2003), Bureau central national d'Interpol (septembre 2003), ministère de l'Intérieur (mai et septembre 2003), Comité national de statistiques (août 2003), Service d'État des douanes (août 2003) Division générale de contrôle et de révision et SCFM (mai 2003), Comité national des frontières (mai 2003).
204. La Loi fondamentale (article 14) dispose que la SCFM peut, conformément à la procédure prévue par la loi, recevoir des informations de la part des autorités exécutives, des services répressifs, des collectivités locales, des entreprises et des institutions.
205. Grâce au Système d'information unifié, créé en 2007⁴⁹ sous forme de système inter-administrations regroupant les informations des bases de données de différents organismes publics ukrainiens, la SCFM peut consulter directement, entre autres, les bases de données externes suivantes :
- Ministère de l'Intérieur (casier judiciaire, détention d'armes à feu, personnes disparues, passeports égarés, véhicules volés, etc.)
 - Ministère des Finances (autorisations)
 - Ministère de l'Économie (entités exerçant une activité économique à l'étranger qui ont violé la législation relative aux transactions économiques à l'étranger ou qui font l'objet de sanctions spéciales)
 - Service de sécurité (procédures pénales engagées pour soupçons de BC/FT)
 - Service d'État des douanes (déclarations des cargaisons en douane)
 - Administration fiscale
 - Fonds de la propriété d'État
 - Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers
 - Comité national de statistiques
 - Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières
 - Comité national des ressources foncières
 - Administration du service des frontières (informations sur le transit des personnes et des véhicules, transit illégal)
 - Division générale de contrôle et de révision (résultat des inspections et des audits des finances de l'État)
 - Comité national des entreprises (liste des autorisations pour l'exercice de certains types d'activités économiques)
206. Les bureaux régionaux ont accès à une partie du Système d'information unifié (liste des entités déclarantes) et peuvent demander d'autres informations par écrit.

⁴⁹ Créé en vertu de la Résolution n° 1896 du Cabinet des ministres, en date du 10 décembre 2003, relative à un système d'information national unique dans le domaine de la prévention et de la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme.

Informations complémentaires

207. Sur demande de la SCFM, une entité déclarante⁵⁰ doit fournir des informations complémentaires sur les transactions financières qu'elle a déclarées, dans un délai de trois jours ouvrables suivant la date à laquelle elle a reçu la demande de la CRF⁵¹. Si la demande d'informations complémentaires concerne une requête transmise par une CRF étrangère, les entités disposent d'un délai de 10 jours pour communiquer les informations requises. D'après les informations recueillies par l'équipe d'évaluation, aucun retard n'est observé dans la pratique et seul un petit nombre d'entités ne transmettent pas les informations dans le délai imparti. Elles sont alors passibles de sanctions administratives (procédure devant un tribunal). La SCFM peut également signaler à l'autorité de surveillance compétente qu'une entité n'a pas rempli son devoir d'information. Dans ce cas, l'autorité en question peut aussi prendre des sanctions administratives.

Diffusion des informations auprès des autorités nationales

208. L'article 13 de la Loi fondamentale autorise la SCFM à communiquer toutes « informations pertinentes » aux autorités répressives. Ladite loi précise en outre que la SCFM doit transmettre un dossier aux services répressifs « dès lors qu'il existe des raisons raisonnables de penser qu'une transaction financière pourrait avoir un lien avec le blanchiment de produits du crime ou avec le financement du terrorisme » (article 4(4)).

209. Les dossiers transmis dans ce contexte sont définis comme « des documents préparés par la SCFM à partir des informations disponibles sur la transaction financière soumise à un contrôle financier et d'autres informations recueillies » lorsque qu'il « existe des raisons suffisantes de soupçonner que la transaction en question pourrait avoir un rapport avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme ». Aux termes de l'article 7 de la Loi fondamentale, les tentatives de transactions doivent être signalées à la SCFM. Cependant, il semble que cette règle ne s'applique qu'aux transactions rejetées par les entités déclarantes et qu'elle ne concerne pas les transactions que le client a décidé, pour une raison ou pour une autre, de ne pas exécuter. Par raisons suffisantes, on entend des raisons sérieuses de soupçonner qu'une transaction financière est réalisée dans le contexte ou a un lien avec le BC/FT (usage de faux, entités commerciales fictives, incohérence entre les transactions effectuées et la situation financière, etc.).

210. Les procédures à suivre pour transmettre un dossier sont fixées dans deux ordonnances conjointes ; une, avec le Bureau du procureur général⁵² (2003) et l'autre, avec l'Administration fiscale, le ministère de l'Intérieur et le Service de sécurité⁵³ (2006). Avant 2006, une ordonnance conjointe spécifique était en place avec chacune des autorités répressives.

211. La SCFM prépare le dossier, qui est ensuite soumis à l'examen de la Commission d'experts. Cette dernière, qui a été créée en mars 2005 en vertu de l'ordonnance n° 65⁵⁴ de la SCFM, est constituée de membres de la SCFM (directeur, adjoints, directeurs du service d'analyse et du service juridique et autres experts du service d'analyse).

212. Les statuts de la Commission d'experts définissent ses principales missions comme suit :

- examiner les projets de dossiers

⁵⁰ Les agents immobiliers, les négociants en pierres et métaux précieux, les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes et des comptables ne sont pas considérés comme des entités déclarantes par la Loi fondamentale.

⁵¹ Loi sur la « Prévention et la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime », article 5.

⁵² Ordonnance n° 98/40 du SDFM, rattaché au ministère des Finances et au Bureau du Procureur général (20 août 2003), enregistrée au ministère de la Justice le 2 septembre 2003 (n° 759/8080).

⁵³ Ordonnance de la SCFM, de l'Administration fiscale, du ministère de l'Intérieur, du Service de sécurité, en date du 28 novembre 2006 (n° 240/718/1158/755), enregistrée au ministère de la Justice le 15 décembre 2006 (n° 1312/13186).

⁵⁴ Ordonnance n° 65 de la SCFM datée du 4 mars 2005, relative à la création d'une commission d'experts de la SCFM pour l'examen des dossiers (informations complémentaires) à soumettre aux autorités répressives.

- décider s'il existe ou non des raisons suffisantes de transmettre un dossier aux autorités répressives
 - déterminer à quelle autorité répressive il faut transmettre un dossier
 - examiner les points posant problème dans les dossiers avant de les soumettre aux autorités répressives.
213. Des personnes désignées par les autorités répressives (Administration fiscale, ministère de l'Intérieur, Service de sécurité et Bureau du Procureur général) peuvent être invitées à participer aux réunions de la Commission, comme prévu dans les statuts, sauf lorsque la Commission examine des projets de dossiers ayant trait au terrorisme.
214. Les dossiers sont présentés à la Commission par le Directeur du service d'analyse de la SCFM. Pendant les réunions, les représentants des autorités répressives ont le droit, entre autres, d'examiner les projets de dossiers, de formuler des propositions de modifications, d'émettre des observations sur la pertinence des dossiers, de faire des suggestions sur l'autorité répressive à laquelle adresser un dossier et de recommander la collecte d'informations complémentaires avant de transmettre les dossiers aux autorités compétentes.
215. La Commission d'experts décide si et à quelle autorité un dossier doit être transmis. Elle peut également décider de rejeter le dossier ou de demander des informations complémentaires, dans quel cas elle fixe un délai pour la modification du projet de dossier. Les décisions sont adoptées par la Commission (c.-à-d. la CRF) à la majorité simple. La SCFM dispose d'un délai de 5 jours ouvrables pour transmettre physiquement le dossier à l'autorité répressive compétente.
216. D'après les informations recueillies par l'équipe d'évaluation, la Commission se réunit 2 à 3 fois par mois. A ce sujet, les statuts précisent simplement que la Commission se réunit à chaque fois qu'un dossier doit être examiné.
217. La décision de transmettre un dossier à une autorité répressive plutôt qu'à une autre est prise en fonction de la compétence pour l'infraction sous-jacente (article 112 du CPP). Lorsque plusieurs autorités répressives s'intéressent à un dossier particulier, l'ordonnance prévoit la possibilité d'envoyer une copie du dossier à chacune de ces autorités (point 3.4.5 de l'ordonnance conjointe).
218. Les autorités répressives doivent tenir la SCFM informée de l'évolution des dossiers qu'elle leur a transmis. Un point est fait sur chaque dossier tous les trois mois, même si les bureaux régionaux des autorités répressives et les subdivisions régionales de la SCFM se réunissent plus régulièrement pour discuter des dossiers.

Indépendance et autonomie opérationnelles

219. La Loi fondamentale contient des dispositions sur l'indépendance politique de la SCFM (article 13-1).
220. Avant janvier 2007, le directeur de la SCFM était nommé pour un mandat de 7 ans et révoqué par le Président de la République, sur proposition du Premier ministre. Il devait rendre personnellement compte de son action au Président de la République et au Cabinet des ministres. Ses adjoints étaient également nommés et révoqués par le Président de la République. Le premier directeur de la SCFM est resté en fonction de 2002 à fin 2007, puis a été remplacé par l'actuel directeur. Le directeur de la CRF ne peut exercer aucune fonction politique officielle.
221. Aux termes des nouveaux statuts du 31 janvier 2007, le directeur de la SCFM est nommé sur proposition du Premier ministre et révoqué par le Cabinet des ministres. Ses adjoints sont nommés et révoqués par le Cabinet des ministres. La durée du mandat n'est pas précisée. Le directeur de la SCFM doit veiller à ce que la SCFM remplisse ses missions ; il est personnellement responsable de la bonne mise en œuvre de la politique de l'État en matière de LAB/CFT.
222. Il décide de la structure de la SCFM, de la distribution des fonctions entre ses différents adjoints, de leur niveau de responsabilité et de leurs nominations et révocations, qui sont soumises

à l'approbation du Vice-Premier ministre. Le nombre exact d'agents de la SCFM est approuvé par le Cabinet des ministres. Le directeur de la SCFM définit lui-même les priorités et orientations stratégiques de la SCFM ; il fixe la répartition du budget et nomme les directeurs des subdivisions régionales. Un conseil d'administration, constitué du directeur, de ses adjoints et des responsables des divisions est mis en place pour l'examen des orientations stratégiques.

223. La SCFM estime qu'elle peut remplir ses missions de manière indépendante, sans aucune forme d'influence ou d'ingérence de tiers.

Protection et diffusion des informations

224. Les données détenues par la CRF sont convenablement protégées dans la base de données de la CRF et dûment sauvegardées. Elles ne sont diffusées que conformément aux dispositions de la Loi⁵⁵. Le Code pénal érige en infraction la diffusion non autorisée de ces informations – tout contrevenant est passible d'une amende variant de 2000 à 3000 revenus minimums exonérés d'impôt ou à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 3 ans⁵⁶.

225. La SCFM accorde une grande importance à la sécurité de ses informations, dont l'accès est géré suivant différents niveaux d'accès accordés aux divers agents. Le département informatique de la CRF dispose de toute la technologie nécessaire pour garantir la bonne protection de l'ensemble des informations détenues par la CRF.

226. Les informations diffusées sont d'accès restreint et classées confidentielles. Les dossiers qui contiennent des secrets bancaires et/ou commerciaux comportent une référence spécifique à des fins de protection. Chaque dossier est confidentiel. Les personnes rencontrées ont expliqué à l'équipe d'évaluation que les services répressifs doivent demander la levée de la confidentialité afin de pouvoir utiliser ces informations comme éléments de preuve dans des enquêtes sur des affaires de blanchiment de capitaux. Lorsque des dossiers doivent être transmis sous forme papier à des subdivisions régionales, ils sont envoyés par le biais d'un service de coursiers spécial afin de protéger leur confidentialité.

Publication des rapports

227. La SCFM publie des rapports annuels d'activité depuis 2003⁵⁷. Ces rapports donnent des statistiques sur les déclarations reçues, des exemples d'affaires poursuivies en justice, des informations sur les évolutions au niveau législatif, sur les activités d'analyse et les activités de blanchiment de capitaux, sur le travail des subdivisions régionales, sur la coopération interinstitutionnelle, sur des questions de formation et sur la coopération internationale. La SCFM publie également des rapports annuels sur les dispositifs et les typologies du blanchiment de capitaux.

Groupe Egmont

228. La CRF ukrainienne est membre du Groupe Egmont depuis le 26 juin 2004. Depuis cette date, elle participe aux activités de tous les groupes de travail. En 2006, l'Ukraine s'est vue confier l'administration du groupe de travail opérationnel. En octobre 2007, elle a accueilli une réunion de ce groupe de travail à Kiev.

229. L'Ukraine tient compte de la déclaration de mission du Groupe Egmont et de ses principes pour l'échange d'informations entre cellules de renseignements financiers⁵⁸.

⁵⁵ Loi sur la « Prévention et la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime », article 8.

⁵⁶ Code pénal, article 209-1.

⁵⁷ Ces rapports sont publiés en ukrainien et en anglais sur le site Internet de la SCFM. Voir <http://www.sdfm.gov.ua/index.php?lang=en>

⁵⁸ Déclaration de mission du Groupe Egmont et principes du Groupe Egmont pour l'échange d'informations entre cellules de renseignements financiers dans les dossiers de blanchiment de capitaux.

Recommandation 30

Structure

230. La structure de la SCFM est adoptée par son directeur, après approbation du Cabinet des ministres. Le directeur de la SCFM est assisté par un premier adjoint et par trois autres adjoints.
231. Le siège de la SCFM se trouve à Kiev. La SCFM comprend 5 services (Service Méthodes pour l'utilisation du système de contrôle financier, Service Analyse, Service juridique, Service Coopération internationale et Service informatique), 8 divisions (Division Finances, Division Organisation du travail du directeur, Division Ressources humaines, Division Régime et sécurité, Division Contrôle et révision, Division Archivage, Division économique, Division Contrôle), ainsi que d'autres unités. Elle gère également le Centre de formation public de l'enseignement supérieur (centre de formation/méthodologie pour la remise à niveau et la formation continue des experts en contrôle financier dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des produits du crime et le financement du terrorisme) et la Division publique des services et des biens. (Voir annexe III).
232. La SCFM a mis en place 25 subdivisions régionales, qui sont placées sous l'autorité du directeur de la SCFM. Ces subdivisions ne jouissent pas de la personnalité morale ; leurs fonctions et leurs activités sont régies par les statuts type pour les subdivisions régionales. Elles font partie intégrante de la SCFM. A ce titre, elles ne sont pas soumises au contrôle des autorités régionales.

Ressources

233. Les ressources financières de la SCFM sont prélevées sur le budget de l'État, dans les limites des affectations budgétaires. Le budget de la SCFM est fixé une fois par an, en vertu d'un article à part de la Loi sur le budget de l'État. Cette loi dispose que le budget estimatif de la SCFM doit être proposé par le directeur de la CRF et approuvé par le ministère des Finances. Comme le montre le tableau ci-dessous, le budget de la SCFM et le nombre de ses agents n'ont cessé d'augmenter depuis 2004. En outre, en 2004 et en 2005, 38,9 millions UAH (environ 5,5 millions EUR) ont été prélevés sur le budget de l'État pour des travaux de reconstruction dans le bâtiment de la SCFM.

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Budget (en millions UAH) | 29,30 | 17,80 | 33,70 | 41,00 | 17,90 |
| Nombre d'agents | 95 | 188 | 257 | 319 | 332 |

*Premier semestre

234. Actuellement, la CRF peut employer un maximum de 338 agents. Au moment de la mission sur place, seuls 6 postes étaient vacants. Le service d'analyse compte 63 agents. Sa structure est la suivante :
- 49 agents sont chargés d'analyser et de préparer les données aux fins de leur examen par la Commission d'experts ;
 - 5 agents sont en charge de la coopération avec les services répressifs (transmission des dossiers aux services répressifs et suivi) ;
 - 7 agents ont pour principale mission d'établir les typologies du BC/FT, d'évaluer les critères de risque, d'améliorer les logiciels, etc.
 - 2 agents sont chargés de diffuser les documents auprès du reste du personnel.

235. Les subdivisions régionales emploient chacune de 6 à 8 agents. D'après les informations recueillies par les évaluateurs, la rotation du personnel de la SCFM est relativement faible. Les traitements sont fixés par le Cabinet des ministres. En 2007, un spécialiste principal de la SCFM touchait en moyenne 4 100 UAH (soit environ 550 EUR). A ce sujet, il a été précisé à l'équipe d'évaluation que le niveau de traitement des agents de la SCFM figure parmi les plus élevés d'Ukraine. La SCFM semble satisfaite du budget qui lui est alloué.
236. La SCFM dispose d'équipements puissants, modernes et de logiciels adaptés, ce qui lui permet de recueillir, d'analyser, de stocker et de diffuser un grand nombre de DOS. Actuellement, la CRF reçoit près de 3 000 DOS par jour. Fin 2007, le nombre total de DOS transmises s'élevait à 3,6 millions. Grâce à l'infrastructure technique existante, les données sont traitées et protégées au moyen des logiciels de traitement de données les plus modernes. Le système informatique en place est impressionnant et capable de stocker de gros volumes de données.

Normes professionnelles

237. La Loi sur la fonction publique contient plusieurs dispositions qui imposent aux agents des autorités compétentes de posséder un niveau de qualification professionnelle élevé (article 5.10 et 29) et de garantir la confidentialité des secrets d'État, des informations qu'ils sont susceptibles de recueillir dans le cadre de leurs fonctions et d'autres informations qui, aux termes de la loi, ne peuvent pas être rendues publiques. En tant que fonctionnaires, les agents de la CRF sont tenus de satisfaire à ces exigences. La CRF applique ses propres normes pour l'embauche de son personnel. Tous les agents ont un descriptif de poste, qui précise les critères à remplir en termes d'expérience professionnelle, de compétences, d'aptitude et de qualifications personnelles. La SCFM emploie des experts hautement qualifiés. Ils sont tous diplômés de l'enseignement supérieur et, pour la plupart, issus de filières économiques.
238. Les responsables de la CRF admettent que la corruption est un problème sensible en Ukraine, mais affirment que la CRF en est épargnée. La SCFM a pris les mesures nécessaires afin de prévenir et de combattre la corruption. Un service de sécurité interne a été mis en place à cette fin. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre : l'accès aux informations détenues par la CRF est restreint, les analystes ne peuvent pas copier d'informations à partir de leurs ordinateurs, les enregistrements sur bandes vidéo sont interdits, etc.
239. Les statuts des subdivisions régionales contiennent des exigences explicites sur les critères à appliquer pour le recrutement de leurs directeurs : normes professionnelles (éducation supérieure de haut niveau, expérience d'au moins 5 ans à un poste de directeur dans la fonction publique ou d'au moins 7 ans à un poste de directeur dans d'autres secteurs et expériences dans la gestion de personnel), normes relatives à la diffusion de documents d'accès restreint et à la confidentialité des secrets officiels et d'État.

Formation

240. Les agents de la SCFM sont formés au Centre de formation public de l'enseignement supérieur – Centre de formation/méthodologie pour la remise à niveau et la formation continue des experts en contrôle financier dans le domaine de la lutte contre la légalisation (le blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme, ci-après désigné « Centre de formation ». Ce centre, géré par la CRF, a été créé en tant qu'établissement public⁵⁹. Il a pour principale vocation de former les agents de la CRF, des services répressifs, des autorités de surveillance, des entités déclarantes et des services judiciaires à la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Le programme de formation est approuvé par le ministère de l'Éducation et des Sciences ainsi que par la SCFM. Il semble relativement complet.

⁵⁹ Directive n° 899-p du Cabinet des ministres, en date du 13 décembre 2004, relative à la « création du centre de formation/méthodologie pour la remise à niveau et la formation continue des experts en contrôle financier dans le domaine de la lutte contre la légalisation (le blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme ».

241. En 2007, le centre a formé 262 agents de la CRF, des autorités de surveillance, des services répressifs et des autorités judiciaires ainsi que 12 employés d'intermédiaires financiers. Il a également formé des experts des CRF de Moldova, du Belarus, de la République kirghize, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et de Géorgie. Entre 2005 et 2007, les coûts de formation dans le domaine de la LAB se sont élevés à 1,5 millions UAH (env. 200 000 EUR). Ces coûts ont été pris en charge par le budget de l'État. Un grand nombre des formations organisées ont bénéficié d'une assistance financière par le biais d'un programme joint du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne (MOLI-UA). La SCFM a rédigé et publié un manuel sur la LAB/CFT, dont 3500 exemplaires ont été distribués gratuitement aux services répressifs, à des instituts et aux agents de la SCFM qui ont été formés.

Recommandation 32

242. La CRF établit différents types de statistiques détaillées, présentées ci-dessous.

| Année | Nombre de DOS retenues | Nombre de dossiers élaborés à partir de ces DOS | Nombre de DOS traitées |
|-------------------------------|-------------------------------|--|-------------------------------|
| 2004 | 59 392 | 865 | 725 959 |
| 2005 | 104 770 | 925 | 812 549 |
| 2006 | 159 087 | 905 | 841 589 |
| 2007 | 194 756 | 1 331 | 1 022 858 |
| 1 ^{er} semestre 2008 | 77 973 | 815 | 520 219 |

| | Année | Nombre |
|--|----------------------|---------------|
| Nombre de DOS traitées | 2004 | 725 959 |
| | 2005 | 812 549 |
| | 2006 | 841 589 |
| | 2007 | 1 022 858 |
| | 2008 (6 mois) | 520 219 |
| | Année | Nombre |
| Nombre de DOS transmises aux services répressifs | 2004 | ----- |
| | 2005 | 87 197 |
| | 2006 | 207 876 |
| | 2007 | 264 688 |
| | 2008 (6 mois) | 103 296 |

| | Année | Nombre |
|--|----------------------|---------------|
| Dossiers transmis aux services répressifs (regroupant différentes DOS) | 2004 | 164 |
| | 2005 | 321 |
| | 2006 | 446 |
| | 2007 | 520 |
| | 2008 (6 mois) | 317 |

243. En 2006, 446 dossiers (regroupant 207 876 déclarations) ont été transmis aux services répressifs (34 au Bureau du Procureur général, 117 à l'Administration fiscale, 135 au ministère de l'Intérieur et 160 au Service de sécurité). Ils ont permis l'ouverture de 163 procédures pénales, dont 8 ont été introduites devant les tribunaux.

244. En 2007, 520 dossiers ont été soumis aux services répressifs (47 au Bureau du Procureur général, 169 à l'Administration fiscale, 145 au ministère de l'Intérieur et 159 au Service de sécurité). Ils ont permis l'ouverture de 271 procédures pénales, dont 40 ont été introduites devant les tribunaux.

245. Les statistiques pour l'année 2008 sont présentées ci-dessous :

| | Du 1 ^{er} janvier 2008 au 30 juin 2008 | | | | | Nombre total au 1er juillet 2008 | | | | |
|--|---|-----|-----|-----|--------------|----------------------------------|-----|-----|-----|--------------|
| | GPO | STA | MIU | SSU | Nombre total | GPO | STA | MIU | SSU | Nombre total |
| Dossiers transmis | 14 | 100 | 82 | 121 | 317 | 185 | 507 | 495 | 599 | 1786 |
| Dossiers transmis ayant donné lieu à l'ouverture d'une procédure pénale (ou utilisés à l'ouverture d'une telle procédure) | 4 | 30 | 9 | 10 | 53 | 112 | 285 | 203 | 156 | 756 |
| Dossiers transmis pour lesquels l'ouverture d'une procédure pénale a été refusée au titre de l'article 6 ⁶⁰ du Code de procédure pénale | 19 | 40 | 37 | 27 | 123 | 43 | 121 | 125 | 56 | 345 |
| Nombre de procédures pénales ouvertes à la suite de la transmission des dossiers (ou dans lesquelles les dossiers ont été utilisés) | 13 | 83 | 43 | 29 | 168 | 99 | 304 | 213 | 148 | 764 |
| Procédures pénales introduites devant les tribunaux | 5 | 24 | 15 | 8 | 52 | 11 | 52 | 34 | 15 | 112 |
| Nombre de ces procédures examinées par les tribunaux et nombre de condamnations prononcées | 1 | 15 | 12 | 6 | 34 | 3 | 26 | 16 | 17 | 62 |

Efficacité

246. La plupart des représentants des services répressifs rencontrés se sont plaints du fait que souvent, les dossiers ne leur sont pas transmis en temps utile. Du coup, les dossiers qu'ils reçoivent contiennent des données financières qui ne sont plus à jour et sur la base desquelles il est difficile de prendre des mesures adéquates. Ils ont toutefois souligné que la situation s'est récemment améliorée, de même que la qualité des dossiers transmis. Certains ont indiqué que,

⁶⁰ Les autorités ont indiqué que le plus souvent, ce sont les points 1 (l'infraction n'a pas été commise) et 2 (l'acte ne présente pas les éléments d'une infraction) de l'article 6 du CPP qui sont invoqués pour justifier la non-ouverture d'une procédure pénale.

dans plus de la moitié des cas, ils demandent à la CRF des informations complémentaires, qu'ils obtiennent. Les services répressifs ont précisé à l'équipe d'évaluation que les dossiers sont utilisés essentiellement comme des données de type « renseignements », en particulier du fait de la confidentialité de ces documents.

247. Même si les personnes rencontrées ont expliqué qu'il n'y a pas de doute possible sur le service répressif auquel chaque dossier doit être transmis, l'équipe d'évaluation a appris que, dans plusieurs cas, le dossier avait été envoyé à un mauvais service avant d'être ensuite transféré pour examen au service compétent, ce qui a retardé le cours de l'enquête. Toutefois, compte tenu du fait qu'il n'existe pas de statistiques sur le nombre de ces cas, il est difficile d'évaluer s'il s'agit d'un problème récurrent ou anecdotique.
248. Comme le montrent les statistiques, le nombre de transactions signalées à la SCFM n'a cessé d'augmenter depuis 2004, de même que le nombre de dossiers transmis aux autorités répressives.
249. L'équipe d'évaluation n'a relevé aucun problème susceptible de nuire à une coordination et à une coopération efficaces entre le siège installé à Kiev et les subdivisions.
250. Dans l'ensemble, la SCFM fonctionne d'une manière efficace et efficiente.

2.5.2 Recommandations et commentaires

251. La SCFM remplit les exigences énoncées dans la Recommandation 26. L'équipe d'évaluation suggère néanmoins que cet organisme poursuive ses efforts afin d'accroître la qualité des dossiers soumis aux autorités répressives, en veillant à ce que les informations soient communiquées en temps utile, et afin de revoir le processus de diffusion de manière à s'assurer que les dossiers parviennent systématiquement à l'autorité répressive compétente.

2.5.3 Conformité avec la Recommandation 26

| | Notation | Notation de conformité Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|-------------|----------|--|
| R.26 | C | |

2.6 Services répressifs, de poursuite et autres organes compétents – cadre pour la conduite des enquêtes et des poursuites, ainsi que pour les mesures de confiscation et de gel (R. 27 et R. 28)

2.6.1 Description et analyse

252. L'action de lutte contre le blanchiment de capitaux et le terrorisme est coordonnée sur l'ensemble du territoire par les services répressifs, à savoir le ministère de l'Intérieur d'Ukraine (MIU), le ministère public/Bureau du Procureur général d'Ukraine (BPG), le Service de sécurité d'Ukraine (SSU) et l'Administration fiscale d'Ukraine (AF).
253. Les procédures pénales sont ouvertes en vertu du principe de poursuites obligatoires. L'article 4 du Code de procédure pénale impose aux procureurs, aux enquêteurs et aux services d'enquête d'ouvrir une procédure pénale dès lors qu'ils détectent les signes d'une infraction et de prendre toutes les mesures prévues par la loi pour enquêter sur l'infraction soupçonnée. L'enquête préliminaire est clôturée par une décision d'introduire l'affaire devant les tribunaux ou de clore le dossier. L'enquêteur établit un acte d'accusation et transmet le dossier au procureur, qui approuve l'acte (ou en rédige un nouveau) puis soumet le dossier au tribunal compétent.

254. Aux termes du Code de procédure pénale (article 112), dans les affaires pénales ouvertes au titre de l'article 209 (blanchiment des produits du crime) du Code pénal, l'enquête préliminaire doit être conduite par les enquêteurs des quatre services répressifs.
255. Dans les affaires pénales ouvertes au titre de l'article 209-1 du Code pénal (violation intentionnelle des dispositions de la législation de LAB), l'enquête doit être conduite par le service compétent pour ce type d'infractions.
256. Dans les affaires pénales ouvertes au titre des articles 258 (actes terroristes), 258-1 (participation à un acte terroriste), 258-2 (incitations publiques à commettre un acte terroriste), 258-3 (constitution d'un groupe ou d'une organisation terroriste), 258-4 (complicité dans des actes terroristes) du Code pénal, l'enquête est conduite par le SSU.
257. Dans les affaires pénales ouvertes au titre de l'article 306 du Code pénal (utilisation des produits du trafic illégal de stupéfiants, de substances psychotropes, de substances analogues ou de précurseurs) l'enquête est conduite par les enquêteurs du MBA.
258. Le GPO dirige l'action des services répressifs qui conduisent les enquêtes préliminaires et vérifie la légalité des procédures pénales qui sont ouvertes.

Ministère de l'Intérieur (Militia)

259. La police est organisée en trois niveaux : central, régional et local. L'unité centrale est le ministère de l'Intérieur. Au niveau régional, le ministère de l'Intérieur comprend 27 services basés dans les régions, en République autonome de Crimée ainsi qu'à Kiev et à Sébastopol, et 6 services répartis sur le réseau ferroviaire. La Militia (police) est organisée sous forme d'un seul système répressif rattaché au ministère de l'Intérieur. Elle remplit les missions définies dans la Loi sur la Militia⁶¹. Conformément aux dispositions de l'article 112 du CPP, elle conduit les enquêtes préliminaires dans les affaires pénales ouvertes au titre des articles 209, 209-1 et 306 du Code pénal.
260. Les enquêteurs des divisions ci-dessous du ministère de l'Intérieur sont chargés, entre autres, de conduire les enquêtes dans les affaires de blanchiment de capitaux :
- Division de lutte contre la légalisation des produits générés par les groupes organisés et les organisations criminelles (créée en 2008 sous l'autorité de l'Administration centrale de lutte contre le crime organisé) ; elle compte 35 agents au niveau central et 200 agents dans les différentes unités territoriales
 - Unité de répression du blanchiment de capitaux et de la fabrication de fausse monnaie (placée sous l'autorité du département d'État chargé de la répression du crime organisé) ; elle emploie 2 agents au niveau central et 30 agents dans les différentes unités territoriales
 - Service de répression du trafic illégal de stupéfiants (1 agent au niveau central et 32 agents dans les différentes unités territoriales)
 - Service de répression de la traite des êtres humains (2 agents)
 - Service d'enquêtes pénales (2 agents)
 - Division principale d'enquêtes (2 agents au niveau central et 66 agents dans les régions)
 - Service informatique (division du contrôle financier) – 5 agents
 - Bureau opérationnel du Bureau national d'Interpol en Ukraine (division de coordination de la répression de la criminalité économique) – 10 agents

Ministère public/Bureau du Procureur général d'Ukraine (GPO)

261. Le rôle et la fonction du ministère public sont définis dans la Constitution (articles 121 – 123). Son organisation, ses principes et son mode de fonctionnement sont fixés par la Loi d'Ukraine sur le Bureau du Procureur général, datée du 5 novembre 1991. Il est en charge de toutes les actions

⁶¹ Loi sur la Militia du 20 décembre 1990.

pénales intentées au nom de l'État. Il défend les intérêts des citoyens devant les tribunaux dans les situations prévues par la loi, supervise le travail de tous les services chargés des activités d'enquête et de recherche, des demandes de renseignements et des enquêtes préliminaires, en s'assurant qu'ils respectent bien la loi, et vérifie que la loi est observée dans le cadre de l'exécution des décisions judiciaires rendues dans les affaires pénales et dans la mise en œuvre d'autres mesures. Le ministère public comprend le Bureau du Procureur général et des bureaux du procureur basés dans 27 régions, y compris les villes de Kiev et de Sébastopol, dans les villes et dans les districts, soit au total environ 900 bureaux et près de 1000 procureurs. Outre ces procureurs, des enquêteurs chargés de conduire les enquêtes préliminaires dans les affaires pénales sont rattachés aux bureaux des procureurs (1500 à tous les niveaux et environ 46 au niveau du bureau central).

262. Aux termes de l'article 112 du Code de procédure pénale, dans les affaires pénales ouvertes au titre de l'article 209 du Code pénal (blanchiment des produits du crime), l'enquête préliminaire doit être conduite par les enquêteurs du GPO. Par ailleurs, l'article 25 du Code de procédure pénale dispose que le Procureur général et ses procureurs subordonnés doivent superviser le travail de tous les services chargés des activités d'enquête et de recherche, des demandes de renseignements et des enquêtes préliminaires en s'assurant qu'ils respectent bien la loi.

263. Une division chargée de vérifier le respect de la loi dans le cadre des activités économiques et d'investissements extérieures et de lutter contre le blanchiment des produits du crime a été créée au sein du GPO. Elle compte 11 agents, qui vérifient la bonne mise en œuvre des dispositions de la loi de LAB/CFT. D'autres agents du GPO, y compris les procureurs territoriaux, sont également chargés de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Service de sécurité d'Ukraine (SSU)

264. Le Service de sécurité a été créé en vertu de la Loi d'Ukraine sur le service de sécurité, datée du 25 mars 1992. Aux termes de l'article 2 de cette loi, le Service de sécurité est chargé de protéger les secrets d'État ainsi que la souveraineté nationale, l'ordre constitutionnel, l'intégrité territoriale, le potentiel économique, scientifique, technique et de défense de l'Ukraine, les intérêts légitimes de l'État et les droits civils contre les activités de renseignement et de subversion menées par des services spéciaux étrangers et contre les tentatives d'ingérence illicite entreprises par certains groupes, organisations ou individus. Le Service de sécurité doit également prévenir, détecter, combattre et enquêter sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, le terrorisme, les activités criminelles organisées dans le domaine de la gestion et de l'économie, la corruption et autres actes illicites menaçant directement les intérêts vitaux de l'Ukraine.

265. Il comprend les départements centraux du Service de sécurité, des agences régionales subordonnées, un centre antiterroriste et d'autres établissements et institutions scientifiques, de formation ou de recherche.

266. Aux termes de l'article 112 du Code de procédure pénale, dans les affaires pénales ouvertes au titre des articles 209, 209-1, 258, 258-1, 258-2, 258-3 et 258-4 du Code pénal, l'enquête préliminaire doit être conduite par les enquêteurs du Service de sécurité.

267. Au sein du Service de sécurité, les enquêtes de LAB/CFT sont menées par :

- la division principale de lutte contre la corruption et le crime organisé ;
- le service de contre-renseignement économique ;
- le service de protection de l'organisation de l'État national

Administration fiscale d'Ukraine (Militia fiscale) - STA

268. Les activités de la Militia fiscale sont régies par la Loi d'Ukraine sur le service fiscal, datée du 4 décembre 1990. La STA est chargée de vérifier le respect de la législation fiscale ; elle remplit également des fonctions de recherche, de protection et de procédure pénale.

269. Ses missions sont les suivantes :

- prévenir et détecter les crimes et autres infractions dans le domaine fiscal ; conduire les enquêtes et les procédures dans les affaires d'infractions administratives ;
- identifier les contribuables qui ne s'acquittent pas de l'impôt ou d'autres droits ;
- prévenir et détecter les actes de corruption dans les services de l'administration fiscale ;
- assurer la sécurité de l'activité des agents de l'administration fiscale et protéger ces agents de toute ingérence illicite dans le cadre de leurs fonctions officielles.

270. Aux termes de l'article 112 du Code pénal, dans les affaires pénales ouvertes au titre des articles 209 et 209-1 du Code pénal, l'enquête préliminaire doit être conduite par le service de lutte contre le blanchiment des produits du crime de l'administration fiscale.

Pouvoirs de retarder ou d'annuler une arrestation ou une saisie

271. Aucune disposition explicite n'autorise les services répressifs à différer ou à annuler l'arrestation de suspects et/ou la saisie d'argent aux fins d'identifier les personnes mêlées à de telles activités ou de recueillir des éléments de preuve. Toutefois, d'après les informations obtenues par l'équipe d'évaluation, de telles mesures sont prises dans la pratique car elles entrent dans le cadre du processus ordinaire de recueil de preuves et peuvent être mises en œuvre au titre du Code de procédure pénale.

Éléments complémentaires

272. Les unités opérationnelles du ministère de l'Intérieur, du Service de sécurité et de l'administration fiscale peuvent utiliser diverses techniques spéciales d'enquêtes, telles que l'écoute téléphonique et l'enregistrement des conversations téléphoniques, la prise de photos et la réalisation d'enregistrements vidéo, l'interception du courrier, les opérations sous couverture, le recours à des informateurs, les livraisons surveillées, la fouille de locaux et de véhicules, etc. (article 8 de la Loi sur les activités opérationnelles et d'enquête, datée du 18 février 1992). Les activités opérationnelles sont conduites après obtention d'une autorisation du tribunal, délivrée sur demande du directeur ou du directeur adjoint de l'unité opérationnelle concernée et après approbation du procureur (article 97.5 du CPP). Ces mesures sont mises en œuvre par les autorités répressives lorsqu'elles enquêtent sur des actes de blanchiment de capitaux ou sur les infractions sous-jacentes.

273. Les autorités répressives font appel à des groupes spécialisés dans les enquêtes sur les produits du crime. Elles ont recours à ces groupes de manière temporaire pour les affaires particulièrement difficiles, même si, comme évoqué précédemment, les groupes d'enquêtes possèdent les compétences nécessaires. Des enquêtes sont menées en coopération avec les autorités compétentes d'autres pays, en particulier par le ministère de l'Intérieur, et des techniques spéciales d'enquête sont employées lorsque cela s'avère nécessaire.

274. Les méthodes, les techniques et les tendances du BC/FT sont examinées une fois par an lors des réunions du Groupe de travail interinstitutionnel (IWG). Ce groupe est constitué de représentants de tous les services répressifs et d'autres services de l'État. Il est coordonné par la SCFM. Les différentes parties échangent des informations qui présentent un intérêt mutuel dans le domaine de LAB/CFT.

Pouvoirs des services répressifs (Recommandation 28)

275. Dans le cadre de la conduite d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes, les services répressifs jouissent d'un large éventail de pouvoirs, dont :

- la fouille de personnes (article 184 CPP) et la perquisition de lieux (article 177) où des éléments prouvant qu'une infraction a été commise pourraient être cachés et

- la saisie de documents et autres pièces se rapportant à des infractions (article 178).
276. La décision motivée d'un juge est indispensable afin de pouvoir procéder à la fouille d'une personne ou à la perquisition de son domicile ou de tout autre bien personnel. Après avoir obtenu l'autorisation du procureur, l'enquêteur introduit une requête auprès du tribunal compétent sur les lieux où l'enquête est conduite. En cas de refus, le procureur peut introduire un recours devant la Cour d'appel dans les 3 jours qui suivent. Dans des situations d'urgence où il faut protéger des personnes ou des biens contre les personnes soupçonnées d'avoir commis un crime, la décision motivée de l'enquêteur ou du procureur, approuvée par son supérieur, est suffisante pour conduire une perquisition. Dans ce cas, les informations et les résultats concernant la perquisition doivent être communiqués au procureur dans un délai de 24 heures (article 177, 178 et 184 du CPP).
277. L'article 186 du CP dispose qu'il est possible de saisir des objets (ordinaires et de valeur), des documents et des biens à un accusé ou à un suspect. Cette mesure peut également s'appliquer à la correspondance (courriers, télégrammes et autres objets de correspondance – colis postaux, paquets, emballages postaux, mandats postaux, radiogrammes – échangés entre le suspect ou l'accusé et des tiers, ainsi que les informations qu'ils se communiquent au moyen des télécommunications). L'enquêteur, avec l'accord du procureur, introduit une requête auprès du Président de la Cour d'appel (ou de ses suppléants). Ce dernier examine la requête, étudie le dossier, entend l'enquêteur et le procureur si nécessaire, puis prend une décision, laquelle ne peut pas être frappée d'appel. La décision doit donner des informations détaillées (dossier pénal et motifs, nom complet de la personne et son adresse, types de correspondance à saisir, durée de la saisie, désignation des services de télécommunications chargés d'intercepter la correspondance).
278. L'article 59 de la Loi sur les banques et l'activité bancaire indique que les fonds et autres valeurs appartenant à des personnes physiques ou morales, déposés sur un compte bancaire, ne peuvent être saisis qu'en vertu de la décision d'un tribunal. Aux termes du Code de procédure pénale (article 178), des documents couverts par le secret bancaire ne peuvent être saisis qu'en application d'une décision motivée d'un juge et suivant la procédure convenue avec le directeur de l'institution concernée. Par ailleurs, l'article 179 du Code de procédure pénale précise que de tels documents doivent être remis et examinés conformément aux règlements applicables, garantissant la protection des secrets nationaux et/ou bancaires. Le directeur de l'institution concernée doit suivre la procédure fixée par la Banque nationale pour les saisies de documents couverts par le secret bancaire, afin de garantir la protection du secret bancaire au moment de la saisie.⁶²
279. Les autorités compétentes sont autorisées à recueillir des témoignages⁶³. Un témoin désigne toute personne susceptible d'avoir connaissance d'éléments importants pour une enquête, à l'exception de certaines catégories de personnes, telles que les praticiens du droit, qui sont soumises au secret professionnel. Une personne convoquée est tenue de témoigner. Si elle ne se présente pas, elle pourra y être contrainte et sera passible d'une amende. Toutes les autorités répressives peuvent recueillir des témoignages lorsqu'elles conduisent des enquêtes sur le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes.

Ressources et normes professionnelles (Recommandation 30)

280. Tous les représentants des services répressifs rencontrés par l'équipe d'évaluation se sont dits satisfaits de leurs conditions de travail et des moyens et ressources mis à leur disposition.
281. Au total, près de 380 agents du ministère de l'Intérieur interviennent dans le domaine de la LAB. La LAB est placée sous la compétence de la Division principale de lutte contre le crime organisé et de ses Divisions territoriales. Comme indiqué précédemment, plusieurs autres divisions participent à l'action dans le domaine de la LAB. En 2007, 262 procédures pénales ont été entamées par des enquêteurs du ministère de l'Intérieur au titre des articles 209, 209-1 et 306 du Code pénal.

⁶² Résolution n° 267, points 4.1 et 4.2, datée du 14 juillet 2006, relative à l'approbation des règles de conservation, de protection, d'utilisation et de divulgation des secrets bancaires.

⁶³ Article 68 du CPP.

282. Au sein du Service de sécurité, les missions dans le domaine de la LAB/CFT sont remplies par la Division principale de lutte contre la corruption et le crime organisé, par le Service de contre-renseignement économique et par le Service de protection de l'organisation de l'État national. Environ 286 agents du Service de sécurité interviennent dans le domaine de la LAB/CFT – 69 au niveau du siège central et 217 dans les différentes régions. En 2007, 33 procédures pénales ont été entamées par le Service de sécurité au titre des articles 209, 209-1 et 306 du Code pénal.
283. Le Service de lutte contre le blanchiment des produits du crime intégré à l'Administration fiscale emploie 39 agents au niveau du bureau central et 611 agents dans les divisions régionales. En 2007, 81 procédures pénales ont été entamées par des enquêteurs de l'Administration fiscale au titre des articles 209, 209-1 et 306 du Code pénal. Dans les régions où l'équipe d'évaluation s'est rendue (Crimée, Lvov, Donetsk), le nombre d'agents affectés aux questions de LAB/CFT a semblé suffisant par rapport au nombre de procédures pénales conduites. A Lvov par exemple, la police fiscale a entamé 20 procédures pénales en 2008, qui ont été gérées par 28 enquêteurs.
284. En tant que fonctionnaires, les agents des autorités répressives doivent satisfaire aux exigences générales de la Loi d'Ukraine sur la fonction publique et posséder un niveau de qualification professionnelle élevé.
285. L'organisation et le mode de fonctionnement du ministère public sont régis par la Loi sur le Bureau du Procureur général. Son organisation, centralisée, repose sur le principe de subordination des jeunes procureurs aux procureurs expérimentés. Le ministère public coordonne l'action des services répressifs dans toutes les enquêtes pénales.
286. Conformément aux dispositions de l'article 122 de la Loi d'Ukraine sur le Bureau du Procureur général, le Procureur général est nommé et révoqué par le Président de la République, avec l'accord du Parlement. Le Parlement peut émettre un vote de non-confiance contre le Procureur général, ce qui conduit alors à sa révocation. Le Procureur général est nommé pour un mandat de 5 ans.
287. Les procureurs et enquêteurs doivent être diplômés de l'enseignement supérieur en droit. Ils ne doivent pas avoir d'antécédents judiciaires (hormis en cas de réhabilitation). Les jeunes diplômés sans expérience professionnelle sont soumis à une période d'essai d'un an. Les procureurs et enquêteurs du Bureau du procureur sont assermentés tous les 5 ans. Il leur est strictement interdit d'occuper un emploi dans le secteur privé pendant qu'ils sont en fonction.
288. Le Bureau du Procureur général comprend une Division chargée de vérifier le respect de la loi dans le cadre des activités économiques et d'investissements extérieures et de lutter contre le blanchiment des produits du crime. Dans cette division, 11 agents sont chargés de contrôler la bonne mise en œuvre de la loi de la LAB/CFT. D'autres agents du GPO, y compris les procureurs territoriaux, sont également chargés de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En tout, 280 agents du Bureau du Procureur général interviennent dans le domaine de la LAB. En 2007, 283 procédures pénales ont été entamées par le Bureau du Procureur général au titre des articles 209, 209-1 et 306 du Code pénal.
289. L'équipe d'évaluation a eu connaissance de plusieurs projets visant à réformer les services du ministère public afin de les adapter aux normes européennes pertinentes, en particulier en vue de garantir leur indépendance face aux risques d'ingérence politique. Les représentants rencontrés par l'équipe d'évaluation n'ont pas exprimé d'inquiétudes concernant l'autonomie et l'indépendance opérationnelles de leur service.
290. Les règles de déontologie et les descriptifs de postes des agents des services répressifs sont également régis par les lois sur la Militia, sur le Service de sécurité et sur l'Administration fiscale. Cependant, l'équipe d'évaluation n'a pas eu accès aux textes pertinents, hormis quelques informations fournies par l'administration fiscale

Formation

291. Le Service de sécurité a élaboré plusieurs programmes de formation à l'usage de ses agents, tels qu'un « programme de formation type pour les enquêteurs du Service de sécurité sur la conduite des enquêtes pénales dans le domaine du blanchiment de capitaux ». Un système de formation à distance est également utilisé pour former les agents à des questions législatives, théoriques et pratiques en matière de LAB. Dans ce contexte, des sessions sont organisées une fois par mois par un service spécial de l'Académie nationale du Service de sécurité. Les agents du Service de sécurité sont également formés au Centre de formation public de l'enseignement supérieur - centre de formation/méthodologie pour la remise à niveau et la formation continue des experts en contrôle financier dans le domaine de la lutte contre la légalisation (le blanchiment) de produits du crime et le financement du terrorisme, ci-après désigné « Centre de formation ». Ce centre, placé sous la gestion de la SCFM, a été créé en tant qu'établissement d'enseignement public.
292. Il a pour principale vocation de former les agents de la CRF, des services répressifs, des autorités de surveillance, des entités déclarantes et des services judiciaires à la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Le programme de formation est approuvé par le ministère de l'Éducation et des Sciences ainsi que par la SCFM. Il semble relativement complet et comporte un module spécial à l'usage des services répressifs et des juges. Entre 2004 et le premier semestre 2008, 109 agents du Service de sécurité ont été formés.
293. Les agents du ministère de l'Intérieur sont formés à la LAB à l'Académie nationale du ministère de l'Intérieur. Cette académie utilise également un système de formation à distance pour proposer des formations théoriques et pratiques dans le domaine de la LAB/CFT. Comme dans le cas de toutes les autres autorités répressives, les agents du ministère de l'Intérieur sont formés au centre de formation géré par la SCFM. Entre 2004 et le premier semestre 2008, 131 agents du ministère de l'Intérieur ont été formés.
294. L'Administration fiscale a élaboré plusieurs programmes de formation dans le domaine de la LAB. Le programme « Organisation de la lutte contre le blanchiment de capitaux » est en place au centre de remise à niveau et de formation continue de l'Administration fiscale. Le centre de formation professionnelle de l'Administration fiscale et la faculté de formation, de remise à niveau et de formation continue des agents de la Militia fiscale de l'Académie nationale de l'administration fiscale organise des conférences sur l'organisation de la LAB dans les services de l'administration fiscale. 25 personnes ont été formées en 2004; 77, en 2005 ; 78, en 2006 ; 50, en 2007 et 26 au premier semestre 2008. Les agents de l'Administration fiscale suivent également des formations au centre de formation géré par la SCFM. 135 y ont été formés entre 2004 et le premier semestre 2008.
295. Le Bureau du Procureur général a mis en place un système de formation à la LAB à l'usage des procureurs et des enquêteurs de tous les niveaux. Les formations sont organisées à l'Académie du Bureau du Procureur général à Kiev. Elles couvrent également les questions de LAB/CFT. 22 agents ont été formés entre 2004 et le premier semestre 2008.
296. La plupart des agents sont satisfaits des formations qu'ils ont pu suivre en matière de LAB. Les représentants rencontrés par l'équipe d'évaluation dans certaines régions ont indiqué qu'ils souhaiteraient pouvoir suivre d'autres formations.

Éléments complémentaires

297. Des formations en matière de LAB/CFT sont également dispensées au corps judiciaire à l'Académie des juges et au centre de formation de la SCFM. Entre 2004 et le premier semestre 2008, 34 représentants du corps judiciaire ont été formés au centre de formation de la SCFM.
298. En outre, grâce au programme TACIS de l'Union européenne pour l'Ukraine, mis en œuvre dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe contre le blanchiment de capitaux et le financement

du terrorisme (MOLI-UA), en 2008, 12 juges ont pu suivre une formation sur les spécificités des affaires pénales de blanchiment de capitaux à l'académie des juges.

Recommandation 32

299. Les statistiques suivantes ont été fournies concernant le nombre d'affaires pénales engagées par les autorités répressives et le nombre d'affaires introduites devant les tribunaux :

Année 2004

| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 209 du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
|-----------------------------|--|---------------------------------------|--|---|
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Ministère de l'Intérieur | 201 | 17 | 184 | 109 |
| Administration fiscale | 94 | 22 | 72 | 30 |
| Service de sécurité | 73 | 24 | 49 | 20 |
| Bureau du Procureur général | 344 | 41 | 303 | 203 |
| Total | 712 | 104 | 608 | 362 |
| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 306 du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Ministère de l'Intérieur | 163 | 5 | 158 | 136 |
| Bureau du Procureur général | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 209 ¹ du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Bureau du Procureur général | 2 | 0 | 2 | 1 |

Année 2005

| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 209 du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
|-----------------------------|--|---------------------------------------|--|---|
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Ministère de l'intérieur | 152 | 16 | 136 | 82 |
| Administration fiscale | 89 | 9 | 80 | 14 |
| Service de sécurité | 45 | 1 | 44 | 23 |
| Bureau du Procureur général | 333 | 66 | 267 | 163 |
| Total | 619 | 92 | 527 | 282 |
| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 306 du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Ministère de l'intérieur | 150 | 10 | 140 | 122 |
| Bureau du Procureur général | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 209 ¹ du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Bureau du Procureur général | 5 | 1 | 4 | 1 |

Année 2006

| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 209 du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
|-----------------------------|---|---------------------------------------|--|---|
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Ministère de l'intérieur | 149 | 14 | 135 | 91 |
| Administration fiscale | 92 | 25 | 67 | 29 |
| Service de sécurité | 43 | 10 | 33 | 14 |
| Bureau du Procureur général | 311 | 73 | 238 | 129 |

| | | | | |
|------------------------------------|--|---------------------------------------|--|---|
| Total | 595 | 122 | 473 | 263 |
| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 306 du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Ministère de l'intérieur | 146 | 2 | 144 | 127 |
| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 209¹ du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Bureau du Procureur général | 7 | 4 | 3 | 1 |

Année 2007

| | | | | |
|------------------------------------|--|---------------------------------------|--|---|
| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 209 du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Ministère de l'intérieur | 165 | 14 | 151 | 92 |
| Administration fiscale | 100 | 19 | 81 | 23 |
| Service de sécurité | 42 | 9 | 33 | 14 |
| Bureau du Procureur général | 325 | 54 | 271 | 161 |
| Total | 632 | 96 | 536 | 290 |
| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 306 du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Ministère de l'intérieur | 118 | 7 | 111 | 96 |
| Bureau du Procureur général | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 209¹ du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |

| | | | | |
|------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Bureau du Procureur général | 7 | 1 | 6 | 2 |
|------------------------------------|----------|----------|----------|----------|

Année 2008 – premier semestre

| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 209 du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
|------------------------------------|--|--|---|--|
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Ministère de l'intérieur | 94 | 9 | 85 | 54 |
| Administration fiscale | 53 | 18 | 35 | 11 |
| Service de sécurité | 41 | 17 | 24 | 14 |
| Bureau du Procureur général | 176 | 52 | 124 | 82 |
| Total | 364 | 96 | 268 | 161 |
| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 306 du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Ministère de l'Intérieur | 65 | 3 | 62 | 51 |
| Instance | Procédures pénales entamées au titre de l'article 209¹ du Code pénal | | | Affaires introduites devant les tribunaux |
| | Total | Enquêtes en cours depuis plus d'un an | Procédures pénales entamées dans l'année | |
| Service de sécurité | 1 | 0 | 1 | 0 |

Efficacité

300. Comme expliqué précédemment, le système en place comprend différents services, chargés de détecter et d'enquêter sur le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes. Les autorités répressives désignées ont indiqué à plusieurs reprises à l'équipe d'évaluation qu'elles ne rencontraient pas de difficultés particulières dans le cadre de ces enquêtes. Seuls quelques interlocuteurs ont évoqué des points posant problème. Cette situation a quelque peu surpris l'équipe d'évaluation car, à sa connaissance, un grand nombre d'affaires de blanchiment de capitaux seraient relativement complexes.

301. Il ressort des rencontres que l'équipe d'évaluation a eues avec les représentants que les enquêtes conduites dans les affaires de blanchiment de capitaux sont dispersées entre les

différentes autorités, ce qui semble conduire dans certains cas à un chevauchement des compétences ou des activités, en particulier lorsque les affaires sont réattribuées.

302. Les problèmes évoqués par certains des interlocuteurs, même si tous n'ont pas forcément été confirmés par d'autres représentants du niveau central, concernaient différents aspects :
- problème spécifique posé par les informations bancaires et par l'utilisation de ce type d'informations lorsqu'elles sont recueillies par les autorités chargées des enquêtes préliminaires ;
 - d'après certains interlocuteurs, les informations bancaires ne sont accessibles qu'après l'ouverture d'une procédure pénale. Souvent, ces informations ne donnent des indications que sur une personne et sur un compte bancaire en particulier, sans aucune précision sur les flux et les opérations réalisées à partir de ce compte ;
 - difficultés à obtenir un mandat pour perquisitionner des banques. Dans ce cas, l'enquêteur doit indiquer précisément de quels documents il a besoin. La liste des documents doit ensuite être détaillée dans le mandat autorisant leur saisie pendant la perquisition ;
 - délai nécessaire pour transmettre des informations demandées par des enquêteurs d'autres services ;
 - les délais d'expertise seraient trop longs et il conviendrait de simplifier les procédures pour les crimes économiques ;
 - délai trop court pour les enquêtes préliminaires et judiciaires, même s'il peut être prolongé, en particulier dans les affaires complexes ; les enquêteurs sont sous pression ;
 - d'après les procureurs, de nombreux dossiers sont renvoyés à certains services répressifs, ce qui semblerait indiquer que les dossiers ne sont pas de bonne qualité⁶⁴
 - manque de connaissances des enquêteurs dans le domaine économique et financier.
303. Les autorités répressives ont toutes admis que la corruption était l'un des principaux problèmes qu'elles rencontrent. Plusieurs actions auraient été mises en œuvre afin d'y remédier.
304. Les statistiques montrent que le nombre de procédures pénales entamées et celui des affaires pénales introduites devant les tribunaux ont baissé/sont restés relativement stables depuis 2004. Plus spécifiquement, en 2004, 608 procédures pénales ont été entamées au titre de l'article 209. En 2007, le nombre de ces procédures n'était plus que de 536. Simultanément, en 2004, 362 procédures ont été introduites devant les tribunaux, contre 290 en 2007. Concernant l'article 306, en 2004, 158 procédures pénales ont été entamées et 136 ont été introduites devant les tribunaux, contre seulement 112 procédures entamées et 97 introduites devant les tribunaux en 2007. L'équipe d'évaluation s'attendait à une hausse significative de ces chiffres, compte tenu du fait que le nombre de dossiers transférés par la CRF aux services répressifs a augmenté depuis 2004, que la qualité de ces dossiers s'est apparemment améliorée, que les agents des services répressifs ont eu constamment accès à des formations en matière de LAB/CFT et qu'ils auraient donc dû gagner en expérience.

2.6.2 Recommandations et commentaires

305. Dans l'ensemble, les autorités d'enquêtes et de poursuites semblent jouir de tous les pouvoirs nécessaires pour conduire des poursuites et des enquêtes sur le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes. Les interlocuteurs rencontrés, qu'ils interviennent au niveau central ou dans les régions, ont exprimé leur motivation et leur volonté de

⁶⁴ Le ministère de l'Intérieur a indiqué qu'en 2008, sur 99 affaires pénales, seules 2 ont été renvoyées aux enquêteurs de ses services aux fins d'une enquête complémentaire. Ce chiffre a été confirmé par les procureurs. Il s'expliquerait par le rôle actif du procureur chargé de superviser les enquêtes conduites par le ministère de l'Intérieur.

poursuivre leur action pour lutter contre ces types d'infractions. L'équipe d'évaluation a toutefois eu l'impression que des différences marquées subsistent au niveau des régions.

306. Comme expliqué précédemment, tous les services répressifs prennent part aux enquêtes. Cela étant, malgré les dispositions législatives mentionnées à ce sujet et en dépit des procédures décrites pour le transfert des dossiers entre deux services, l'équipe d'évaluation a eu du mal à comprendre précisément quel service était compétent dans quels cas.
307. L'Ukraine devrait examiner la situation actuelle à la lumière des préoccupations spécifiques exprimées par les autorités répressives, évaluer les problèmes liés à la mise en œuvre concrète des procédures applicables aux enquêtes visant des affaires de BC/FT et prendre les mesures nécessaires pour répondre à ces préoccupations et prévenir le risque de double emploi.
308. L'équipe d'évaluation a noté que les autorités régionales ont du mal à obtenir les documents et informations dont elles ont besoin pour leurs enquêtes dans les affaires de BC/FT, en particulier lorsque lesdites informations sont détenues par des institutions financières. De même, certaines autorités régionales ne semblaient pas savoir qu'elles avaient la possibilité d'obtenir des informations détenues par les institutions financières par le biais de la CRF. Les procédures à suivre pour obtenir des documents et des informations dans le cadre d'une enquête devraient être minutieusement examinées et modifiées. De même, des formations adéquates devraient être dispensées aux agents des autorités dans les régions, ce qui leur permettrait d'avoir plus aisément accès à ce type d'information.
309. En dépit de l'action politique visant à éliminer la corruption, il est recommandé de poursuivre les efforts dans ce domaine de manière à ce que cette pratique ne gêne pas l'action des autorités répressives. De plus, compte tenu du fait que l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'examiner le cadre régissant les normes professionnelles et les codes de déontologie, les autorités devraient examiner la situation actuelle et prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les agents des autorités répressives soient tenus d'observer des normes professionnelles et éthiques strictes.
310. Les autorités devraient également poursuivre leurs efforts en matière de formation et élaborer des consignes afin d'améliorer le niveau de connaissances spécialisées des agents sur le BC/FT et, plus généralement, sur la délinquance financière.
311. Les compétences des autorités répressives et des autorités judiciaires en matière de LAB/CFT devraient résolument être renforcées, notamment dans les régions. Il conviendrait en particulier de communiquer des consignes pertinentes et de mettre des formations en place (initiales et/ou continues), mettant l'accent sur le recours systématique aux enquêtes financières, sur l'emploi de méthodes modernes d'enquête et d'analyse et sur le recours à l'informatique.

2.6.3 Conformité avec les Recommandations 27 et 28

| | Notation | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|-------------|-----------------|---|
| R.27 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre pratique des procédures régissant les enquêtes de LAB/CFT et les risques de double emploi susceptibles de nuire à l'efficacité des enquêtes LAB/CFT sont des sujets de préoccupation ; • La corruption reste un problème préoccupant ; • Les statistiques révèlent une diminution du nombre de poursuites pénales engagées et de procès ouverts, ce qui jette un doute sur l'efficacité de l'action des autorités répressives. |
| R.28 | LC | <ul style="list-style-type: none"> • L'obtention des informations nécessaires aux enquêtes de LAB/CFT continue à poser problème. |

2.7 Déclaration ou communication transfrontalière (RS.IX)

2.7.1 Description et analyse

312. Le Service d'État des douanes (SCS) est un organe central du pouvoir exécutif créé en 1991, qui a pour mission de diriger, de coordonner et de contrôler les activités des autorités douanières et des institutions douanières spécialisées, mais aussi d'organiser la mise en œuvre de la législation relative à la pratique douanière. Il vérifie que les règles sur les mouvements transfrontaliers d'espèces sont respectées au niveau des différentes frontières du pays⁶⁵.
313. Un système de déclaration est en place en Ukraine. La résolution n° 148 de la Banque nationale, datée du 27 mai 2008⁶⁶, a instauré une nouvelle instruction sur le transport des espèces et des métaux du système bancaire à travers les frontières du pays. Cette instruction a été élaborée conformément aux dispositions des articles 7 et 44 de la Loi d'Ukraine sur la banque nationale d'Ukraine et des articles 5, 11 et 13 du Décret n° 15-93 du Cabinet des ministres, daté du 19 février 1993, sur le « système de réglementation monétaire et de contrôle des changes ».
314. Concernant les espèces, à savoir les espèces en monnaie locale ou étrangère et les chèques de voyage, cette résolution dispose :
- que jusqu'à un montant équivalent à 10 000 EUR, une personne physique peut faire sortir/entrer des espèces à travers les frontières du pays en déclarant verbalement la somme correspondante aux douanes ;
 - qu'au-delà d'un montant équivalent à 10 000 EUR, une personne physique peut faire entrer/sortir des espèces à travers les frontières du pays en déclarant la somme correspondante par écrit aux douanes ;
 - qu'une personne morale peut faire entrer/sortir des espèces sans limite de montant en déclarant la somme correspondante par écrit aux douanes.
315. Concernant les métaux utilisés dans le système bancaire, à savoir l'or, l'argent, le platine, les métaux du groupe du platine et les pièces en métaux précieux :
- jusqu'à un poids de 500 g, une personne physique peut faire entrer/sortir des métaux à travers les frontières du pays, sous forme de barres ou de pièces, à condition de les déclarer par écrit aux douanes ;
 - au-delà de 500 g, une personne physique peut faire sortir des métaux sous forme de barres ou de pièces, à condition de demander une autorisation correspondante et de déclarer les métaux par écrit aux douanes ;
 - une personne morale – hormis une banque agréée – n'est pas autorisée à faire entrer/sortir des métaux à travers les frontières du pays.
316. Le formulaire explicatif fourni avec le formulaire de déclaration du SCS indique que les métaux utilisés dans le système bancaire doivent être déclarés sans considération du montant. Dans le cas d'espèces ou de chèques de voyage, une déclaration est exigée pour tous les montants supérieurs à l'équivalent de 10 000 EUR.

⁶⁵ Décret n° 15-93 du Cabinet des ministres, daté du 19 février 1993, sur le système de réglementation monétaire et de contrôle des changes, article 13 (5).

⁶⁶ Résolution n° 148 de la NBU sur le « transport transfrontalier d'espèces et de métaux utilisés dans le système bancaire en Ukraine ».

Pouvoir des autorités compétentes lorsqu'elles découvrent une fausse déclaration ou qu'elles soupçonnent des actes de BC/FT

317. Le Code des douanes décrit les pouvoirs des agents des douanes, qui incluent le droit d'inspecter des biens et des véhicules (article 55), d'inspecter une ou plusieurs fois des véhicules et des bagages en présence ou en l'absence de leurs propriétaires (article 56), de fouiller des personnes (article 27), d'interroger des particuliers ou des employés d'entreprises (article 59), d'employer des mesures techniques et spéciales (article 62) et de faire appel à des spécialistes et à des experts (article 65). Conformément aux dispositions de l'article 22 du Code des douanes, les subdivisions des douanes peuvent retenir aux fins de leur inspection des biens, des véhicules et des personnes qui passent à des postes frontières. Elles peuvent également demander à des personnes de fournir des explications afin d'éclaircir les circonstances dans lesquelles des règles douanières ont été enfreintes.
318. Lorsqu'ils découvrent une fausse déclaration (ou que l'obligation de déclaration n'a pas été respectée), les agents des douanes peuvent demander des explications au contrevenant⁶⁷.
319. Le non-respect de l'obligation de déclarer des biens et des véhicules est passible d'une amende ou de la saisie des biens et véhicules en question⁶⁸. Les agents des douanes sont autorisés à bloquer ou à retenir des espèces ou des instruments négociables au porteur déclarés, soupçonnés d'avoir un lien avec le BC/FT, hormis lorsque des informations opérationnelles sont disponibles ou qu'une procédure pénale a été entamée.

Informations recueillies et conservées

320. Conformément aux dispositions de l'article 363 du Code des douanes, lorsqu'il constate une infraction aux règles douanières, un agent des douanes doit rédiger un rapport précisant la date et le lieu, les données d'identification de la personne, les biens, les véhicules ou les documents saisis au titre de l'article 377 du code, l'objet de l'infraction et toutes autres informations utiles. Les informations relatives à toutes les affaires de fausses déclarations sont conservées et saisies dans le Système d'information unifié du service des douanes. En revanche, les déclarations dépassant le seuil prescrit ne sont pas conservées dans la base de données, étant donné qu'elles ne constituent pas des infractions aux règles douanières
321. L'échange d'informations entre la SCFM et le SCS est régi par une convention signée le 3 août 2003⁶⁹ et par trois protocoles correspondants (l'équipe d'évaluation n'a pas eu accès au texte de certains de ces protocoles et n'a donc pas pu les analyser) :
- le Protocole 1 définit la procédure à suivre pour la communication et l'enregistrement d'informations provenant de la base centrale des copies électroniques des déclarations de douanes dans le cadre de transactions de commerce extérieur ;
 - Le protocole 2 prescrit que le SCS doit transmettre tous les mois des informations à la SCFM provenant de la base centrale des copies électroniques des déclarations en douanes de cargaisons dans le contexte de transactions de commerce extérieur ;
 - le protocole 3 impose aux SCS de transmettre tous les mois des informations sur la liste des personnes ayant enfreint les règles douanières dans le contexte de l'exportation/l'importation d'espèces en monnaie nationale ou étrangère ou d'autres valeurs monétaires (y compris les fausses déclarations) au-delà d'un montant de 15 000 UAH (ou montant équivalent en devise étrangère).
322. Le système d'information unifié permet au Service d'État des douanes de transmettre des copies des déclarations de cargaisons à la SCFM. Ce système est entré en service en 2007.

⁶⁷ Article 22 du Code des douanes d'Ukraine.

⁶⁸ Article 340 du Code des douanes d'Ukraine.

⁶⁹ Convention n° 15493/16BH/13 sur la coopération entre le Service d'Etat des douanes et la SCFM, en date du 8 août 2003.

323. Les agents des douanes rencontrés par l'équipe d'évaluation ont indiqué que les courriers d'information transmis à la SCFM portent sur des soupçons de BC et qu'ils ne concernent pas tous les types d'infractions. L'équipe d'évaluation considère qu'un système efficace devrait être mis en place afin de signaler tous les incidents à la CRF ou, à défaut, que toutes les déclarations faites dans le système officiel – et pas seulement les déclarations de cargaisons – devraient être directement accessibles à la CRF.

Coordination entre les autorités nationales compétentes

324. Outre la CRF, le SCS coopère étroitement avec le Service national des frontières dans les affaires d'infractions aux règles douanières et de contrebande. A chaque fois qu'une personne est retenue par le Service national des frontières, les agents des douanes en sont informés afin de pouvoir prendre les mesures qui s'imposent. Le SCS coopère également avec d'autres autorités intervenant dans le domaine de la réglementation monétaire, à savoir la Banque nationale et l'Administration fiscale. Il est par ailleurs membre du groupe de travail interinstitutionnel.

Coopération au niveau international

325. Au moment de la mission sur place, le Service d'État des douanes avait signé plus de 40 accords bilatéraux et multilatéraux d'entraide administrative, rédigés sur le modèle recommandé par l'Organisation mondiale des douanes.

326. Sur la base des informations qui lui sont communiquées par le SCS, la SCFM transmet des courriers d'information aux CRF étrangères concernant des non-résidents qui ont enfreint les règles douanières aux frontières ukrainiennes. En 2007, la CRF a envoyé 71 courriers d'information à 19 CRF étrangères. Le plus souvent, ces courriers sont échangés avec des pays qui ont des frontières communes avec l'Ukraine.

327. Le ministère des Affaires étrangères a aidé le Service d'État des douanes à nouer des contacts directs avec ses homologues coréens, chinois, croates et péruviens avec lesquels il échange en permanence des informations sur le terrorisme.

Sanctions

328. Le Code des douanes⁷⁰ et le Code pénal⁷¹ prévoient des sanctions administratives et pénales en cas de non-respect de la loi.

| Sanctions pour non-respect des dispositions relatives aux espèces | | | | |
|--|---------------------------------------|-------------------------|---|--|
| Type de sanctions | Description | Personnes visées | Sanctions | |
| Sanctions administratives | Fausse déclaration ou non-déclaration | Personnes physiques | Amende variant de 100 à 1000 allocations minimales exonérées d'impôts (300 USD – 3 000 USD) ou saisie | |

⁷⁰ Articles 340 et 352 du Code des douanes d'Ukraine.

⁷¹ Article 201 du Code pénal d'Ukraine.

| Sanctions pour non-respect des dispositions relatives aux espèces | | | |
|---|---------------------------------|-----------------------------------|--|
| Type de sanctions | Description | Personnes visées | Sanctions |
| | | Responsable des personnes morales | Amende variant de 500 à 1000 allocations minimales exonérées d'impôts (1 500 USD – 3 000 USD) ou saisie |
| | Dissimulation d'espèces | Personnes physiques | Amende variant de 500 à 1 000 allocations minimales exonérées d'impôts (1 500 USD – 3 000 USD) ou saisie |
| Sanctions pénales | Contrebande (article 201 du CP) | Personnes physiques | 3 à 7 ans d'emprisonnement et confiscation des biens |

329. Le montant de l'allocation minimale est de 17 UAH (env. 2 USD). Aussi, l'équipe d'évaluation considère que le montant des amendes est relativement faible.

330. Le SCS n'a pas précisé dans quelles circonstances une saisie des espèces est ordonnée à la place d'une amende ni quelle procédure est ensuite appliquée.

331. Lorsqu'une infraction de financement du terrorisme est soupçonnée ou prouvée, toutes les mesures de saisie et de confiscation, telles que décrites au point 2.3 du présent rapport, s'appliquent. Les défaillances décrites aux points 2.3 et 2.4 (RS.III) ont des répercussions négatives.

Pierres et métaux précieux

332. Lorsqu'il découvre un transport transfrontalier inhabituel de pierres ou métaux précieux, le SCS en informe ses homologues étrangers (en fonction de l'origine des objets découverts) afin de pouvoir établir l'origine, la destination et l'emploi prévu de ces objets. Ce type de coopération est régi par les différents accords que le SCS a signés avec d'autres pays. Aucun exemple particulier de ce type de coopération n'a été fourni.

Sauvegarde des informations

333. L'accès aux informations détenues par le Service d'État des douanes est restreint. Chaque agent des douanes dispose d'un mot de passe, ce qui permet de vérifier qui utilise le système.

Éléments complémentaires

334. Les autorités n'ont pas indiqué si le pays a mis en œuvre les mesures prévues dans les « Meilleures pratiques » concernant la RS IX.

335. Les informations sont stockées dans le système d'information automatisé. La CRF a accès aux informations enregistrées dans ce système par le biais du système d'information unifié.

Ressources et normes professionnelles (Recommandation 30)

336. En 2003, une division spéciale a été créée au sein du Service de contrôle des informations et d'analyse, au niveau central, pour traiter les questions de LAB/CFT et améliorer la coopération

entre le SCS et la CRF. Cette division emploie 5 agents. Le SCS comprend 49 bureaux. Dans chacun d'entre eux, une division spéciale est en charge de la LAB/CFT.

337. Les agents des douanes rencontrés par l'équipe d'évaluation se sont dits satisfaits de leurs conditions de travail et des moyens et ressources mis à leur disposition.
338. L'équipe d'évaluation n'a pas eu accès à assez d'informations pour déterminer si les services sont convenablement structurés et s'ils disposent de ressources financières, humaines, techniques et autres suffisantes pour pouvoir remplir pleinement et efficacement leurs fonctions. Après la mission sur place, les autorités ont indiqué que le SCS emploie environ 18 000 agents.
339. En tant que fonctionnaires, les agents du SCS doivent satisfaire aux exigences de la Loi d'Ukraine sur la fonction publique et posséder un niveau de qualification professionnelle élevé. Les profils de postes contiennent également des règles éthiques. A ce sujet, les autorités ont précisé que la loi n° 2805-IV de 2005 sur le statut disciplinaire du service des douanes énonce les droits et responsabilités des agents des douanes.
340. Les autorités ont indiqué que les agents des douanes sont régulièrement formés à la LAB/CFT aux centres de formation continue de Kiev et de Khmelnytsky ainsi qu'à l'académie du Service des douanes. Par ailleurs, la STA, la SCFM et la Banque nationale organisent des conférences.

Recommandation 32

341. L'équipe d'évaluation n'a pas eu accès à des informations sur le nombre ni sur le montant des fausses déclarations en douane. Après la mission sur place, les autorités ont transmis des informations sur le nombre d'affaires et sur les montants des espèces et des pierres et métaux précieux retenus par les douanes :

| Année | Espèces (en millions UAH) | | Pierres/métaux précieux (en millions UAH) | |
|-------------|---------------------------|---------|---|---------|
| | Nombre d'affaires | Montant | Nombre d'affaires | Montant |
| 2004 | 8635 | 34,521 | 147 | 0,504 |
| 2005 | 7465 | 53,109 | 113 | 0,794 |
| 2006 | 5578 | 53,271 | 146 | 3,471 |
| 2007 | 5773 | 66,167 | 134 | 4,209 |
| 2008 | 3864 | 60,906 | 148 | 5,178 |

342. Les autorités ont également donné plusieurs exemples d'affaires dans lesquelles les douanes ont saisi d'importantes sommes (allant de 150 000 à 1 888 973 USD) sous forme d'espèces ou de pierres et métaux précieux entre 2007 et 2008.

343. Elles ont aussi fourni les données ci-dessous relatives au nombre de courriers d'information concernant les transports transfrontaliers d'espèces, transmis par le SCS à la SCFM :

| 2006 | 2007 | 2008 | Total |
|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 26 | 66 | 40 | 132 |

344. Les données ci-après ont par ailleurs été communiquées sur les amendes imposées par le SCS et les biens confisqués par les tribunaux :

| Année | Amendes (en millions UAH) |
|-------------|---------------------------|
| 2004 | 2 450 |
| 2005 | 2 851 |

| | |
|-------------|-------|
| 2006 | 3 070 |
| 2007 | 3 167 |
| 2008 | 3 673 |

| Année | Biens (en millions UAH) |
|--------------|------------------------------------|
| 2004 | 135 260 |
| 2005 | 141 098 |
| 2006 | 159 112 |
| 2007 | 164 451 |
| 2008 | 175 586 |

345. Des statistiques ont également été fournies sur les dossiers soumis à la SCFM, qui ont ensuite été transmis aux autorités répressives :

- 2004 – 3 procédures pénales entamées, 6 dossiers ajoutés à des procédures pénales
- 2005 – 3 procédures pénales entamées, 9 dossiers ajoutés à des procédures pénales
- 2006 – 8 procédures pénales entamées, 9 dossiers ajoutés à des procédures pénales
- 2007 – 7 procédures pénales entamées, dossiers ajoutés à des procédures pénales
- 2008 – 11 procédures pénales entamées, 15 dossiers ajoutés à des procédures pénales

2.7.2 Recommandations et commentaires

346. Dans la résolution n° 148 de la Banque nationale, datée du 27 mai 2008, la définition d'espèces englobe les chèques de voyage. Or, ce terme ne couvre pas tous les instruments négociables au porteur. Cette remarque vaut également pour le formulaire explicatif (version anglaise) joint au formulaire de déclaration du SCS, qui indique que les espèces et les chèques de voyage doivent être déclarés, dès lors que leur montant dépasse une somme équivalente à 10 000 EUR. Il n'est pas fait mention d'instruments négociables au porteur autres que les chèques de voyage. Toutefois, dans le formulaire de déclaration en douane (version anglaise), le terme de « argent et autres biens de valeur » est bien employé à la place de « chèques de voyage ». Aux termes du Code des douanes (article 1), le terme « d'argent et autres biens de valeur » englobe la monnaie nationale, les devises étrangères, les instruments de paiement et autres titres ainsi que les métaux utilisés dans le système bancaire.

347. En outre, la Résolution n° 748 du Cabinet des ministres, datée du 15 juillet 1997, relative à la liste des informations déclarées sous la forme prescrite par les personnes lorsqu'elles transportent des biens et d'autres objets à travers les frontières mentionne la « somme des espèces en monnaie nationale ou étrangère, les instruments de paiement et autres titres, les métaux utilisés dans le système bancaire ainsi que différents objets en pierre ou métaux précieux ».

348. L'obligation de déclaration couvre tous les instruments négociables au porteur. Cela étant, l'Ukraine devrait procéder aux changements nécessaires afin que la Résolution de la Banque nationale et le formulaire explicatif joint au formulaire de déclaration du SCS mentionnent également tous les instruments négociables au porteur et pas uniquement les chèques de voyage.

349. Le SCS devrait être habilité à retenir les espèces ou instruments négociables au porteur soupçonnés d'avoir un lien avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme.

350. L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer l'éventail complet des informations qui sont à la disposition de la cellule de renseignements financiers. Il semble que les autorités aient mis en place un système permettant à la SCFM d'être informée de certains incidents (listes de personnes) et de recevoir les déclarations de cargaisons en douane. Pour autant, les autorités devraient revoir le système actuel et veiller à ce qu'il couvre intégralement tous les transports

transfrontaliers suspects ou bien permette à la CRF d'avoir un accès direct aux déclarations effectuées dans le cadre du système de déclaration officiel. Le SCS ne conserve pas les informations contenues dans les déclarations en douane. Un système devrait donc être élaboré afin de permettre leur conservation.

351. L'équipe d'évaluation estime que les sanctions administratives pour non-déclaration ou fausse déclaration devraient être considérablement alourdies. Compte tenu du fait que la probabilité de détecter les infractions est faible, les amendes ne sont pas considérées dissuasives ni efficaces. Le risque d'une confiscation des espèces n'est pas dissuasif, en particulier dans les cas où les espèces et les instruments négociables au porteur sont transportés frauduleusement pour le compte d'un tiers qui en est le propriétaire effectif.

352. Du fait du nombre très limité d'informations qu'elle a pu recueillir pendant sa mission sur place et ultérieurement, l'équipe n'a pas été en mesure d'évaluer pleinement l'efficacité de l'action du SCS à partir de l'analyse de sa structure et des moyens à sa disposition. Aussi, elle recommande aux autorités de réexaminer les ressources humaines et financières du SCS, de manière à s'assurer que ce service peut prendre toutes les mesures nécessaires pour détecter et prévenir les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur. De plus, des efforts supplémentaires devraient être déployés pour sensibiliser les services douaniers au problème du BC et pour couvrir – au moyen de consignes et de formation adaptées – les questions liées aux transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur, ainsi que les scénarios de BC reposant sur cette méthode. Les efforts visant à prévenir et à sanctionner la corruption au sein du Service des douanes devraient se poursuivre.

2.7.3 Conformité avec la Recommandation spéciale IX

| | Notation | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|-----------------|---|
| RS.IX | PC | <ul style="list-style-type: none"> • La Résolution de la Banque nationale et le formulaire explicatif correspondant du SCS ne semblent pas couvrir tous les instruments au porteur ; • Les autorités compétentes ne sont pas autorisées à bloquer ou à retenir des espèces ou des instruments au porteur déclarés, soupçonnés d'être liés au BC/FT ; • Les amendes administratives en cas de fausse déclaration ou de non-déclaration ne sont pas dissuasives, ni efficaces ; • Les lacunes identifiées concernant la mise en œuvre de la R. 3 et de la RS. III s'appliquent également dans le présent contexte ; • Faute d'informations et de documents pertinents sur diverses questions, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de comprendre parfaitement le fonctionnement du système (nature des informations accessibles à la CRF ou niveau de coordination entre les autorités compétentes, par ex.), ni d'évaluer son efficacité ; • Des doutes sont permis sur la suffisance des ressources humaines et financières du SCS et sur l'existence d'une formation adaptée et pertinente. |

3 MESURES PRÉVENTIVES – INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Aperçu du cadre juridique et réglementaire

353. Les sources de droit matériel les plus importantes en Ukraine sont la Constitution, les codes et les lois. La Loi sur la prévention et la répression de la légalisation (blanchiment) des produits du crime (Loi fondamentale) définit les obligations fondamentales LAB/CFT pesant sur les institutions financières, y compris d'identification des clients, de conservation des pièces écrites et de déclaration des opérations suspectes (surveillance obligatoire et contrôle financier initial). La Loi fondamentale a été modifiée à plusieurs reprises — en décembre 2002, février 2003, mai 2004 et décembre 2005 —, de manière à répondre aux exigences spécifiques du GAFI. Elle est complétée par : la Loi sur les banques et les activités bancaires (telle qu'elle a été modifiée en avril 2007), laquelle s'applique aux banques ; la Loi sur le marché des titres et des valeurs mobilières, laquelle s'applique aux entités actives sur ledit marché ; et la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, laquelle énonce des obligations pesant sur les institutions financières non bancaires. Aux fins de l'évaluation, ces quatre lois sont désignées sous l'appellation générique de « lois et règlements » au sens conféré à ce terme par la méthodologie du GAFI.
354. Les autorités ukrainiennes compétentes ont communiqué plusieurs documents, qualifiés de règlements administratifs, détaillant les obligations de base énoncées dans la Loi fondamentale, la Loi ukrainienne sur les banques et les activités bancaires et la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers.

Commission nationale du contrôle financier (SCFM)

355. En vertu de l'article 13.2.1 de la Loi fondamentale, la SCFM peut formuler « des propositions concernant la rédaction d'actes législatifs [...] afin de compléter les textes visant la prévention et la répression de la légalisation (blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme ». La SCFM est habilitée à édicter les règlements nécessaires à l'exercice de ses tâches et fonctions par l'article 13 de la Loi. C'est ainsi qu'elle a publié l'Ordonnance n° 40, laquelle s'applique à toutes les institutions financières soumises à la Loi fondamentale et énonce les obligations visant les procédures que ces institutions appliquent, y compris la nomination d'un responsable de la mise en conformité LAB chargé du contrôle financier, la déclaration d'opérations financières à la SCFM et l'identification des clients.
356. La SCFM est également compétente pour « assurer la coordination et d'orienter l'activité des entités responsables du contrôle financier initial sous l'angle de la prévention et la répression de la légalisation (blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme » (Loi fondamentale, article 13.2.7). Par conséquent, elle formule des recommandations et propose des règles modèles que les institutions financières peuvent suivre de manière à assumer leurs obligations LAB/CFT. Ces recommandations sont davantage considérées comme des lignes directrices que comme « d'autres moyens contraignants ».

Banque nationale d'Ukraine (Banque nationale)

357. Bien que n'étant pas spécifiquement compétent en matière de LAB/CFT, le conseil d'administration de la Banque nationale — en vertu de l'article 15.6 de la Loi sur la Banque nationale d'Ukraine — peut « promulguer des règlements et autres instruments de droit dérivé visant la Banque nationale ». De plus, l'article 56 de la même loi prévoit que la Banque peut promulguer des textes légaux et réglementaires sous forme de résolutions, d'instructions et autres statuts approuvés par une résolution de son conseil d'administration. Ces instruments sont contraignants pour les banques. À ce titre, la Banque a adopté la Résolution n° 89 approuvant le règlement relatif à la mise en place d'un contrôle financier par les banques (14 mai 2003), lequel détermine les modalités du contrôle financier interne, de l'identification des clients et de la

divulgarion de transactions financières, ainsi que les informations devant être communiquées à la SCFM, le rôle et les attributions du responsable de la mise en conformité LAB et la formation du personnel. La Banque nationale a été en mesure d'apporter la preuve qu'elle veille au respect de la Loi fondamentale, de la Loi sur les banques et les activités bancaires et de sa propre Résolution n° 189. Bien que les banques soient soumises à l'Ordonnance n° 40 de la SCFM, la Banque nationale n'est pas autorisée à infliger des sanctions en cas de violation des obligations énoncées dans ce texte.

358. La Banque nationale envoie aussi régulièrement des lettres aux banques pour leur indiquer plus précisément comment se conformer à leurs obligations LAB/CFT. Ces lettres sont considérées comme des directives et non comme des exigences formelles.

Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers (SCFSM)

359. La Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers peut, en vertu de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers (article 28.1), élaborer et promulguer des règlements administratifs ayant force obligatoire pour les institutions financières. L'Instruction n° 25 (5 août 2003)⁷² de la SCFSM précise comment les institutions financières doivent s'acquies de leurs obligations LAB/CFT. La commission veille au respect de la Loi fondamentale, de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, ainsi que de sa propre Instruction n° 25 et de l'Ordonnance n° 40 de la SCFM.

Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM)

360. La Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières a, en vertu de l'article 8.13 de la Loi sur la réglementation par l'Etat du marché des valeurs mobilières et des titres en Ukraine, le droit de promulguer des règlements administratifs contraignants pour les institutions financières qu'elle supervise. La Décision n° 538 de la SCSSM (4 octobre 2005)⁷³ précise comment les institutions financières qu'elle est chargée de réguler doivent assumer leurs obligations LAB/CFT. La commission veille au respect de la Loi fondamentale, de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, de la Décision n° 538 et de l'Ordonnance n° 40 de la SCFM.

361. Les règlements administratifs (Ordonnance n° 40 de la SCFM, Résolution n° 189 de la Banque nationale, Instruction n° 25 de la SCFSM et Décision n° 538 de la SCSSM) doivent être enregistrés auprès du ministère de la Justice, qui est chargé de vérifier qu'ils ne divergent pas des lois en vigueur. Même si, dans certains cas, ces règlements administratifs sont considérés comme des textes législatifs ou réglementaires dans le système ukrainien, dans le cadre de la présente évaluation ils s'analysent comme « d'autres moyens contraignants », dans la mesure où ils ne sont pas promulgués ou approuvés par un organe législatif mais par les autorités compétentes en vertu d'un pouvoir qui leur a été conféré par la loi qui les a créées. Les règlements administratifs sont conformes à la définition des « autres moyens contraignants » repris dans la méthodologie du GAFI.

Devoir de vigilance relatif à la clientèle et devoir de conservation des documents

3.1 Risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme

362. L'Ukraine a décidé d'appliquer son cadre LAB/CFT sur un pied d'égalité à l'ensemble des institutions financières sans tenir compte du niveau de risque. Malgré l'absence de mention explicite d'une approche basée sur le risque dans la législation ukrainienne, ce facteur est pris

⁷² Instruction enregistrée auprès du ministère de la Justice le 15 août 2003 (715/8036) et modifiée par les Instructions n°s 121 du 13 novembre 2003, 336 du 15 avril 2004, 5720 du 28 avril 2006 et 7288 du 10 mai 2007.

⁷³ Décision enregistrée auprès du ministère de la Justice le 16 novembre 2005 (1379/11659).

dans une certaine mesure en considération des diverses exigences liées à la vigilance à l'égard de la clientèle. Pour plus de détails sur lesdites exigences, prière de se reporter plus bas à la section 3.2.

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

3.2.1 Description et analyse

Recommandation 5

363. Le cadre juridique du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle se compose de divers documents. Les obligations de base relatives à l'identification des clients sont énoncées dans la Loi fondamentale. La SCFM a précisé les modalités de cette identification dans son Ordonnance n° 40 du 24 avril 2003. La Loi fondamentale et l'Ordonnance n° 40 de la SCFM s'appliquent à toutes les institutions financières. Concernant les banques, des exigences supplémentaires en matière d'identification sont énoncées dans la Loi sur les banques et les activités bancaires, articles 63 à 65, et dans la Résolution n° 189 de la Banque nationale. Concernant les institutions financières non bancaires, des exigences analogues sont énoncées dans la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers (article 18), l'Instruction n° 25 de la Commission d'État sur la réglementation des marchés des services financiers et la Décision n° 538 de la Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières.

364. De plus, la SCFM a édicté un certain nombre de règles modèles relatives au contrôle financier et englobant des lignes directrices en matière d'identification des clients. Ces règles se contentent pour l'essentiel de reprendre les dispositions de la Loi fondamentale et de l'Ordonnance n° 40 de la SCFM. En raison du nombre important d'ordonnances promulguées par cette commission, les autorités ukrainiennes n'ont pas été en mesure de communiquer toutes les traductions correspondantes⁷⁴. Les ordonnances pertinentes sont les suivantes :

- n° 248 approuvant les règles de modèles et les procédures de contrôle financier interne par les responsables de la banque (6 décembre 2006) ;
- n° 217 sur les règles modèles concernant le contrôle financier interne des institutions non bancaires (31 octobre 2007) ;
- n° 267 sur les règles modèles concernant le contrôle financier interne des compagnies d'assurances (22 décembre 2006) ;
- n° 37 sur les règles modèles concernant le contrôle financier interne des établissements de jeux (28 février 2007) ;
- n° 78 sur les règles modèles concernant le contrôle financier interne des associations de crédit mutualistes (28 avril 2007) ;
- n° 114 sur les règles modèles de contrôle financier interne des institutions de dépôt (27 juin 2007) ;
- n° 148 sur les règles modèles de contrôle financier interne des sociétés de placement (31 août 2007) ;
- n° 201 sur les règles modèles de contrôle financier interne des registres (30 octobre 2007) ;
- n° 232 sur les règles modèles du contrôle financier interne des prêteurs sur gages (25 décembre 2007) ;
- n° 234 sur les règles modèles de contrôle financier interne des sociétés de crédit-bail (26 décembre 2007).

⁷⁴ A la suite de la visite sur place, l'équipe d'évaluation a reçu la traduction des quatre ordonnances suivantes : 114, 148, 232 et 234.

365. Ces règles modèles ne sont pas traitées comme « d'autres moyens contraignants », mais plutôt comme des « consignes » que les autorités de réglementation doivent prendre en considération lorsqu'elles élaborent des mesures exécutoires (par exemple des résolutions).

Comptes anonymes et comptes sous des noms fictifs

366. Les institutions financières ont l'interdiction formelle d'ouvrir et de conserver des comptes anonymes ou numérotés (Loi sur les banques et les activités bancaires, article 64.1, et Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18.1). De plus, l'obligation énoncée à l'article 6.1 de la Loi fondamentale garantit l'interdiction des comptes anonymes, numérotés et fictifs en Ukraine en exigeant qu'« une entité de contrôle financier initial identifie, sur la base des documents originaux produits ou de leurs copies certifiées conformes, les personnes participant à des transactions financières soumises au contrôle financier en vertu de la présente loi ». Les représentants des institutions financières interrogés par l'équipe d'évaluation ont signalé ne jamais ouvrir ou conserver de comptes anonymes, numérotés ou fictifs. De plus, ils ont déclaré être dans l'impossibilité de transférer des sommes d'argent sans que l'identification n'ait été vérifiée.

367. La Banque a également promulgué, le 4 juin 2003, la Résolution n° 231 relative à la procédure de clôture des comptes en devises étrangères anonymes et des comptes numérotés des personnes physiques (résidentes ou non résidentes) en devises locales ou étrangères, ce qui a provoqué la clôture de tous les comptes anonymes ouverts jusque-là dans les banques.

Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle

Quand les obligations de vigilance sont-elles obligatoires ?

Au moment de l'établissement d'une relation d'affaires

368. L'article 6, paragraphe 1, de la Loi fondamentale exige qu'« une entité de contrôle financier initial identifie, sur la base des documents originaux produits ou de leurs copies certifiées conformes, les personnes participant à des transactions financières soumises au contrôle financier en vertu de la présente loi ». Cette disposition impose l'identification du client au moment de l'établissement d'une relation d'affaires.

Banques

369. La Loi sur les banques et les activités bancaires, article 61, paragraphe 3, exige que « [...] les banques identifient les personnes suivantes : les clients ouvrant des comptes auprès de la banque, [...] les clients effectuant des transactions soumises à un contrôle financier [...] ».

Institutions financières non bancaires

370. La Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18, paragraphe 3, exige que « toute institution financière identifie conformément à la législation ukrainienne : les clients ouvrant un compte dans une institution financière et/ou concluant un contrat prévoyant la fourniture de services financiers, [...] les clients effectuant des opérations soumises à un contrôle financier. ».

371. Par conséquent, toutes ces exigences visent également à imposer une identification au moment de l'établissement de la relation d'affaires.

Au moment d'effectuer une transaction occasionnelle

Banques

372. Les banques sont tenues d'identifier « les clients effectuant des transactions en espèces sans ouvrir un compte pour des montants dépassant l'équivalent de 50 000 UAH » (soit environ un peu moins de 7 000 EUR) en vertu de Loi sur les banques et les activités bancaires (article 64, paragraphe 3, alinéa 3). Cette disposition ne répond pas aux exigences du GAFI dans la mesure où elle porte uniquement sur les opérations au comptant et ne couvre pas un éventail plus large de situations.

Institutions financières non bancaires

373. L'Ukraine n'applique aucun seuil concernant les institutions financières non bancaires. La Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18, paragraphe 3, exige de ses institutions qu'elles identifient « les clients ouvrant des comptes [...] et/ou concluant des contrats prévoyant la fourniture de services financiers ». De plus, le paragraphe 4 exige des institutions financières qu'elles « fournissent les services financiers correspondants uniquement après avoir établi l'identité des clients et appliqué les mesures conformément à la législation LAB/CFT ». Par conséquent, elles doivent identifier les clients indépendamment d'un seuil éventuel.

Au moment d'effectuer des virements électroniques

374. Concernant les virements électroniques, l'exigence d'identification des clients est énoncée dans la Résolution n° 348 de la Banque nationale, section V, paragraphe 4(e). Cependant, cette exigence n'est pas reprise dans une loi ou un règlement comme l'exige le critère 5.2 (c).

En cas de soupçon de blanchiment de capitaux

375. Les autorités ukrainiennes considèrent que cette exigence est remplie par la Loi fondamentale, article 7, paragraphe 1, laquelle prévoit que : « Chaque entité de contrôle financier a le droit de refuser une transaction financière si elle découvre que ladite transaction est soumise à un contrôle financier en vertu de la présente loi ; dans un tel cas, une entité de contrôle financier initial devra identifier les personnes participant à la transaction financière, ainsi que la nature de ladite transaction, et soumettre cette information à l'autorité compétente. ». Par conséquent, les institutions financières identifieraient le client au cas où la transaction serait soumise à un contrôle financier interne c'est-à-dire au cas où elle ferait naître un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. L'article 12 de la Loi fondamentale contient une liste d'indicateurs détaillés permettant de déterminer les transactions financières devant faire l'objet d'un contrôle financier interne. Cette liste couvre :

- « toute transaction financière non standard ou excessivement compliquée dépourvue de logique économique ou d'objectif licite évidents [...] »
- « toute transaction financière ne correspondant pas à l'activité de la personne morale définie dans ses statuts [...] »
- « toute série de transactions financières répétées dont la nature incite à penser que le but est de se soustraire aux procédures de contrôle financier obligatoire établies par la présente loi [...] ».

376. L'article 12 inclut également un indicateur général prévoyant que « le contrôle financier interne peut également s'exercer sur d'autres transactions financières, lorsqu'une entité chargée du contrôle financier initial a des raisons de penser qu'une transaction vise à légaliser (blanchir) les produits d'un crime. ».

377. Les autorités ont également prétendu que l'obligation — énoncée à l'article 6(1) de la Loi fondamentale — d'identifier les personnes effectuant des transactions financières soumises à un

contrôle financier signifie que les clients seront identifiés indépendamment des éventuels seuils ou exemptions. De plus, l'article 8 de la Loi fondamentale prévoit que « Si les employés de l'entité chargée du contrôle financier initial soupçonnent que la transaction est effectuée pour légaliser (blanchir) les produits, ladite entité en informe l'autorité compétente (SCFM). ».

Banques

378. Bien que les banques soient en mesure d'appliquer un seuil lorsqu'elles procèdent à l'identification, aucune disposition légale ou réglementaire ne leur impose explicitement de faire preuve de vigilance en présence d'un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, indépendamment des éventuels exemptions ou seuils. De plus, si la Loi fondamentale mentionne qu'elle vise également à combattre le financement du terrorisme, elle ne contient aucune définition de ce terme. Les autorités ukrainiennes ont signalé que le financement du terrorisme est défini par l'article 258(4) du Code pénal ukrainien. Cependant, la Loi fondamentale ne renvoie nulle part à cette définition et, comme indiqué dans la section 2 du présent rapport, la définition du financement du terrorisme ne répond pas aux exigences du GAFI.

Institutions financières non bancaires

379. Compte tenu du fait que les institutions financières non bancaires devront identifier leurs clients dans toutes les situations sans tenir compte d'une exemption ou d'un seuil éventuels, le critère 5.2(d) ne s'applique pas (voir la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18, paragraphe 3).

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

380. La Loi fondamentale, article 5, paragraphe 1, alinéa 1, prévoit qu'« une entité de contrôle financier identifie la personne participant à la transaction financière lorsqu'il existe des raisons de croire que l'information relative à l'identification de l'intéressée devrait être clarifiée ». L'équipe d'évaluation considère que cette disposition ne répond pas entièrement aux exigences du GAFI, dans la mesure où elle ne mentionne pas explicitement le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle en cas de doute quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues et que, tels qu'ils sont formulés, les critères en vigueur ne couvrent pas l'intégralité du champ d'application de l'obligation de vigilance à l'égard de la clientèle.

381. De plus, l'Ordonnance n° 40 de la SCFM, paragraphe 5.8, prévoit que « [...] si des documents ayant servi de base à l'identification sont modifiés ou si leur date de validité a expiré, l'entité — au moment où le client effectue une transaction financière soumise à un contrôle financier — est tenue [...] de procéder à l'identification de l'intéressé conformément à la législation. ». Cependant, cette exigence n'est pas reprise par une loi ou un règlement.

Banques

382. La Résolution n° 189 de la Banque nationale prévoit, dans son paragraphe 3.7, que : « En cas de doute quant à l'authenticité des informations ou des documents soumis par le client, la banque tient compte du niveau de risque que l'intéressé participe à une transaction visant à blanchir ou à légaliser les produits d'un crime et prend des mesures pour vérifier les pièces concernées. ». Cependant, cette exigence n'est pas reprise par une loi ou un règlement.

Institutions financières non bancaires

383. Les autorités ont cité dans ce contexte l'Instruction n° 25 (article 5, paragraphe 2, alinéa 2) et la Décision n° 538 (article 6, paragraphe 2, alinéa 2) de la SCSSM qui mentionnent l'identification des clients en cas de modification de l'information ou de l'expiration des documents et l'Ordonnance n° 40, paragraphe 5.8, de la SCFM. Cependant, aucune disposition

légale ou réglementaire n'exige explicitement des institutions financières non bancaires qu'elles prennent des mesures de vigilance si elles nourrissent des doutes quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues.

Mesures de vigilance requises

Personnes physiques

384. Pour identifier des personnes physiques, les institutions financières sont tenues de vérifier leur identité sur la base de documents originaux ou de copies certifiées conformes (Loi fondamentale, article 6, paragraphe 1). L'article 6, paragraphe 2, de la loi exige les données d'identification suivantes : prénom, nom, nom patronymique, date de naissance, série et numéro du passeport (ou d'une autre pièce d'identité), date de délivrance et nom de l'organisme émetteur, domicile et numéro d'identification dans le registre de la population ou le registre des contribuables. Des informations analogues sont exigées des personnes physiques non-résidentes. Ces exigences sont réitérées dans : l'Ordonnance n° 40, paragraphe 5.3, de la SCFM ; la Résolution n° 189, paragraphe 3.3, de la Banque nationale ; l'Instruction n° 25, paragraphe 5.4, alinéas (a) et (c), de la SCFSM ; et la Décision n° 538, paragraphe 6.4, alinéas (a) et (c), de la SCSSM.
385. La Banque nationale a publié la Résolution n° 492 relative à l'approbation des règlements — établissant la procédure d'ouverture, de gestion et de fermeture des comptes libellés en devises nationales ou étrangères — applicables aux banques. Ce texte détermine le type des documents acceptables pour identifier les différentes catégories de clients. De plus, la Banque nationale communique régulièrement aux banques des explications ou clarifications, des commentaires, ainsi que des recommandations, pour les aider à se conformer aux exigences d'identification des personnes physiques et morales. Cette information est disponible sur le site Web de la Banque nationale.
386. La SCSSM dispose, sur son site Web, d'une section « Forum aux questions » expliquant comment les entreprises peuvent procéder pour se conformer aux exigences en matière d'identification. À la suite de la visite sur place, la SCSSM a indiqué que ce dispositif couvre des questions comme l'identification du bénéficiaire effectif ou le type des documents d'identité acceptables pour attester une adresse permanente ou provisoire.
387. La SCSSM n'a publié aucune consigne supplémentaire relative à l'identification en dehors de son Instruction n° 25.
388. Les institutions financières rencontrées par l'équipe d'évaluation ont signalé qu'elles n'éprouvent aucune difficulté sous l'angle de ces exigences en matière d'identification, dans la mesure où tous les citoyens de plus de 16 ans sont tenus de disposer d'un passeport. Pour les mineurs de 16 ans, l'ouverture d'un compte doit être précédée de la présentation d'un certificat de naissance.
389. La Loi sur les banques et les activités bancaires (article 64, paragraphe 7) et la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers (article 18, paragraphe 9) contiennent toutes deux une disposition autorisant l'ensemble des institutions financières à obtenir des informations des organismes publics, des banques et d'autres personnes morales afin de vérifier des informations relatives à leur clientèle, conformément à la législation ukrainienne. Ces organismes sont tenus de fournir gratuitement l'information demandée par l'institution financière dans un délai de 10 jours ouvrables. Plusieurs institutions financières ont fait état de difficultés pour accéder à l'information détenue par les registres officiels (notamment des informations relatives à l'identification du bénéficiaire effectif) et par l'Administration fiscale. Dans de nombreux cas, des demandes d'information ont été rejetées par les organismes publics. Par conséquent, les autorités ukrainiennes devraient vérifier que les institutions financières jouissent d'un meilleur accès à cette information pour leur permettre de se conformer aux exigences en matière de vigilance à l'égard de la clientèle.

Personne morales

390. Concernant les personnes morales, la Loi fondamentale, article 6, paragraphe 2, exige la collecte des informations suivantes : nom, adresse du siège social, documents attestant l'enregistrement officiel (y compris les statuts, des informations sur les dirigeants et leur fonction, etc.), code d'identification émanant du Registre public unifié des entreprises et des organisations d'Ukraine, nom de la banque ayant ouvert le compte et numéro du compte. Les autorités ukrainiennes ont signalé que le statut juridique d'une personne morale est confirmé par son numéro d'enregistrement officiel. Concernant les personnes morales non-résidentes, les informations devant être collectées sont les suivantes : raison sociale ou nom complet, adresse et référence de la banque ayant ouvert le compte, ainsi que numéro de ce compte. De plus, en vertu de la Résolution n° 189 de la Banque nationale, paragraphe 3.4 : « Les données relatives à l'enregistrement d'une personne morale fondées sur une copie d'extrait authentifié du registre commercial, du registre des banques ou du registre judiciaire ou bien sur un document d'enregistrement conforme délivré par l'organe compétent d'un pays étranger et authentifié par le notaire. ». [Cette exigence est répétée dans l'Instruction n° 25, paragraphe 5.4(d), de la SCFSM et la Décision n° 538, paragraphe 6.4(d), de la SCSSM]. Les exigences applicables aussi bien aux personnes morales résidentes que non-résidentes sont répétées dans l'Ordonnance n° 40, paragraphe 5.3, de la SCFM, la Résolution n° 189, paragraphe 3.3, de la Banque nationale, l'Instruction n° 25, paragraphe 5.4, alinéas (b) et (d), de la SCFSM et la Décision n° 538, paragraphe 6.4, alinéas (b) et (d), de la SCSSM. Toutes les informations collectées doivent être vérifiées.
391. La Loi sur les banques et les activités bancaires (article 64, paragraphe 6) et la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers (article 18, paragraphe 8) imposent une obligation d'identification des personnes morales analogue à celles pesant sur les personnes physiques telles qu'elles sont analysées plus haut.

Représentants autorisés

392. La Loi sur les banques et les activités bancaires (article 64, paragraphe 3) et la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers (article 18, paragraphe 3) exigent des institutions financières qu'elles identifient « les personnes autorisées à agir au nom de [...] clients ». Aucune disposition spécifique n'exige de vérifier l'identité de la personne autorisée à agir au nom d'un client. Cependant, les autorités et les institutions financières ukrainiennes ont signalé à l'équipe d'évaluation qu'elles interprètent ces textes de loi comme imposant en pratique la vérification de l'identité de l'intéressé.

Bénéficiaire effectif

Banques

393. En vertu de la Loi sur les banques et les activités bancaires, article 64, paragraphe 6 : « Afin d'identifier un client étant une personne morale, la banque identifie les individus qui possèdent, contrôlent directement ou indirectement ou bien bénéficient de l'activité de ladite personne. ».
394. Cependant, cette obligation ne couvre pas tous les éléments de la définition du bénéficiaire effectif telle qu'elle est contenue dans le glossaire des Recommandations du GAFI. L'exigence énoncée au paragraphe 6 vise uniquement une personne morale, mais ne contient aucune mention de la personne qui *in fine* possède ou contrôle le client et/ou de la personne pour laquelle une transaction est effectuée. Par conséquent, l'exigence d'identification du bénéficiaire effectif ne couvre pas toutes les situations prévues par les normes du GAFI.

Institutions financières non bancaires

395. Une exigence analogue d'identification du bénéficiaire effectif figure dans la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18, paragraphe 8 : « Pour identifier le client qui est une personne morale, les institutions financières identifient les personnes physiques qui la possèdent, l'influencent directement ou indirectement et retirent un avantage économique de son activité. ».
396. L'exigence d'identification du bénéficiaire effectif ne couvre pas toutes les situations prévues par les normes du GAFI.
397. L'expérience de bon nombre de banques et d'institutions financières non bancaires rencontrées par l'équipe d'évaluation suggère qu'une grande partie d'entre elles ne s'intéresse pas aussi attentivement aux bénéficiaires effectifs que ne l'exige la norme du GAFI. De plus, l'interprétation restrictive actuelle des exigences relatives aux bénéficiaires effectifs explique que les banques et les institutions financières non bancaires ne couvrent pas toutes les situations prévues par les normes du GAFI.

Client agissant au nom d'autres clients

398. En vertu de la Loi fondamentale, article 6, les institutions financières sont tenues de déterminer si le client agit pour le compte d'une autre personne et devraient ensuite prendre toutes mesures raisonnables pour obtenir des données d'identification suffisantes permettant de vérifier l'identité de cette autre personne : « Lorsqu'une personne en représente une autre ou qu'une entité chargée du contrôle financier initial nourrit des doutes sur la question de savoir si une personne agit en son nom propre ou au bénéfice d'un tiers, une entité de contrôle financier initial doit identifier, conformément aux dispositions du présent article et des autres textes de loi régissant cette procédure, la personne au nom de laquelle la transaction financière est effectuée ou qui en bénéficie. ».

Banques

399. Bien que la Loi sur les banques et les activités bancaires, reste muette sur ce point, la Résolution n° 189 de la Banque nationale, exige que : « Lorsqu'une personne agit en qualité de représentant d'un tiers [...], la banque identifie également — conformément aux paragraphes 3.3 et 3.4 — la personne au nom de laquelle la transaction est effectuée ou la personne qui en bénéficie. ».

Institutions financières non bancaires

400. Outre les exigences énoncées dans la Loi fondamentale, la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18, paragraphe 6, prévoit que : « Lorsqu'elle soupçonne cette personne de ne pas agir en son nom, l'institution financière identifie la personne au nom de laquelle l'opération financière est sur le point d'être effectuée. ». L'Instruction n° 25, paragraphe 5.1, de la SCFSM et la Décision n° 538, paragraphe 6.1, de la SCSSM prévoient toutes deux que : « Lorsqu'une partie agit en qualité de représentant d'un tiers ou lorsque l'entité soupçonne une partie de ne pas agir pour son propre compte ou un tiers d'être le bénéficiaire réel, ladite entité doit également identifier les parties au nom desquelles ou sur l'instruction desquelles la transaction financière est sur le point d'être exécutée ou bien les bénéficiaires. ».

Identification des bénéficiaires effectifs des personnes morales et constructions juridiques

401. Le concept de construction juridique n'existe pas en droit ukrainien. Lorsqu'un client est une personne morale, les institutions financières sont tenues, en vertu de l'Ordonnance n° 40, paragraphe 5.5, de la SCFM « d'étudier les documents constitutifs de la personne morale ainsi que les documents confirmant son enregistrement officiel et, notamment, le caractère valide de cet

enregistrement (en tenant compte de tous les changements enregistrés) : l'identité des fondateurs de la personne morale et des personnes liées à celle-ci ; la structure et les fonctions des organes de direction ; ainsi que le volume du capital social et du capital apporté. ». Des exigences analogues sont énoncées dans la Résolution n° 189, paragraphe 3.8, de la Banque nationale et l'Instruction n° 25, paragraphe 5.5, de la SCFSM. Des consignes supplémentaires seront fournies par la Banque nationale aux banques concernant le type de documents qu'il convient d'examiner [Résolution n° 492 du 12 novembre 2003 relative à l'approbation de l'Instruction sur l'ouverture, l'utilisation et la fermeture des comptes libellés en devises nationales ou étrangères, paragraphe 3.2 ; et lettre sur l'identification des personnes morales faisant partie des entreprises clientes de la banque (datée du 20 novembre 2003 et portant la cote 48-012/589-8601)]. De plus, la SCFM a signalé qu'elle a communiqué aux institutions financières des consignes concernant l'identification des personnes morales, lesquelles peuvent être consultées sur le site Web de cet organisme.

402. Il semble exister une contradiction entre les exigences de la Décision n° 538 de la SCSSM et celles de l'Ordonnance n° 40 de la SCFM, contradiction qui pourrait se traduire par un manque de clarté concernant les mesures que sont censées prendre les institutions financières du secteur des valeurs mobilières soumises aux obligations énoncées par chacun de ces textes pour comprendre la propriété et la structure de contrôle des clients revêtant la forme d'une personne morale ou d'une construction juridique. La Décision n° 538, paragraphe 6.5, de la SCSSM prévoit que : « Lorsque les parties exécutant une transaction financière répondent aux critères de l'entité relatifs à la classification des parties caractérisées par le degré accru de la probabilité qu'elles effectuent des transactions liées à la légalisation (blanchiment) des produits d'un crime ou au financement d'activités terroristes, une plus grande attention doit être portée : à la vérification des bénéficiaires effectifs, à la validité et au caractère complet des documents constitutifs (en tenant compte de tous les changements enregistrés), aux fondateurs de la personne morale, ainsi qu'à la structure de ses organes de direction et à leurs pouvoirs [...] ». La mention du « degré accru de la probabilité qu'elles effectuent des transactions » se retrouve uniquement dans la Décision n° 538 de la SCSSM et non dans l'Ordonnance n° 40 de la SCFM. Cette disparité signifie qu'en fait seuls les clients considérés comme posant un risque accru de blanchiment de capitaux seront soumis aux mesures, en l'absence de toute exigence à caractère général.

403. Aucune disposition distincte de la législation ukrainienne n'impose aux institutions financières de déterminer l'identité des personnes physiques qui *in fine* possèdent ou contrôlent le client, y compris les personnes qui exercent en dernier ressort un contrôle effectif sur une personne morale ou une construction juridique. Par contre, concernant les banques, la Loi sur les banques et les activités bancaires, article 64, paragraphe 6, prévoit que : « Afin d'identifier un client étant une personne morale, la banque identifie les individus qui possèdent, contrôlent directement ou indirectement ou bien bénéficient de l'activité de ladite personne ».

404. Concernant les institutions financières non bancaires, la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18, paragraphe 8, prévoit que : « Pour identifier le client qui est une personne morale, l'institution financière identifie les personnes physiques qui la possèdent, exercent sur elles une influence directe ou indirecte et retirent un avantage économique de son activité. ».

Objet et nature de la relation d'affaires

405. En vertu de l'Ordonnance n° 40, paragraphe 3.5, de la SCFM les institutions financières sont tenues de prendre des mesures pour clarifier la nature et l'objet des transactions financières.

Banques

406. En vertu de la Résolution n° 189, paragraphe 3.15, de la Banque nationale, les banques sont tenues d'établir l'objet et la nature futurs des relations d'affaires qu'elles établissent avec leurs clients. Elles sont également tenues de répondre à un questionnaire interne (lequel devra être tenu

à jour) relatif à chaque client, de manière à mettre en œuvre les obligations d'identification ; les informations pertinentes visent notamment « l'objet et les raisons de l'établissement des relations avec la banque [...] » (Résolution n 189, paragraphe 3.1, de la Banque nationale).

Institutions financières non bancaires

407. L'Instruction n° 25, paragraphe 3.7, de la SCFSM exige d'établir des procédures visant à déterminer la nature et l'objectif de la transaction financière.
408. La Décision n° 538, paragraphe 6.5, de la SCSSM prévoit que : « Lorsque les parties effectuant une transaction financière répondent aux critères de l'entité relatifs à la classification des parties caractérisées par le degré accru de la probabilité qu'elles effectuent des transactions liées à la légalisation (blanchiment) des produits d'un crime ou au financement d'activités terroristes, une plus grande attention doit être portée : « [...] à l'objectif et au motif de l'exécution des transactions [...] ». Cependant, ce texte vise uniquement la collecte d'informations dans des situations où le risque est accru, à l'exclusion des situations impliquant des clients présentant un risque faible ou normal, alors que ces derniers devraient également faire l'objet d'une collecte d'informations de la part de l'institution financière.

Vigilance constante

409. Aucune disposition spécifique de la loi ou de la réglementation n'impose à l'ensemble des institutions financières d'exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires. Force est de constater, également, l'absence d'obligation générale d'inclure, dans les mesures de vigilance constante, un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de cette relation d'affaires, afin de s'assurer que lesdites transactions correspondent à la connaissance qu'a l'institution de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, le cas échéant, de l'origine des fonds. L'Ordonnance n° 40, paragraphe 5.2, de la SCFM, exige des institutions financières qu'elles prennent des mesures pour compléter l'examen du client. De plus, en vertu de son paragraphe 5.8 : « Lorsque l'entité estime que le client risque d'effectuer une transaction financière afin de légaliser (blanchir) les produits d'un crime, elle transmet au moins une fois par an les informations résultant de l'identification et de l'étude de l'intéressé. Concernant les autres clients, l'information doit être envoyée au moins tous les trois ans. ». Cependant, ces exigences ne sont pas suffisamment explicites pour se conformer à la norme du GAFI : le texte ne comporte en effet aucune mention de « la vigilance constante ».

Banques

410. La Résolution n° 189, paragraphe 3.1, alinéa 4, de la Banque nationale prévoit que la banque effectue chaque trimestre une analyse des transactions du client concernant leur conformité à la situation financière et aux activités de l'intéressé ; cette analyse doit porter sur tous les comptes du client ouverts dans les filiales de la banque. Le paragraphe 3.12 prévoit que : « La banque met à jour les informations relatives à l'identification et à la recherche d'un client au moins une fois par an lorsqu'elle estime que le risque que l'intéressé effectue des transactions pour légaliser (blanchir) les produits d'un crime est important ; concernant les autres clients, l'information doit être mise à jour tous les trois ans. ». Cependant, cette obligation n'est reprise dans aucune loi ou réglementation.

Institutions financières non bancaires

411. Aucune loi ou réglementation applicable aux institutions financières non bancaires n'exige d'exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires. L'instruction n° 25, paragraphe 5.5, de la SCFSM prévoit que : « Dans le cadre de l'examen des documents constitutifs et des documents confirmant l'enregistrement officiel de la personne morale, il convient d'accorder une attention particulière à : [...] la correspondance entre la transaction

financière et les activités commerciales normales de la personne morale ; [...] une description de l'origine et des méthodes du transfert des fonds utilisés dans les transactions ». De plus, cette exigence pèse uniquement sur les personnes morales.

412. En vertu de la Décision n° 538, paragraphe 6.5, de la SCSSM : « Lorsque les parties effectuant une transaction financière répondent aux critères de l'entité relatifs à la classification des parties caractérisées par le degré accru de la probabilité qu'elles effectuent des transactions liées à la légalisation (blanchiment) des produits d'un crime ou au financement d'activités terroristes, une plus grande attention doit être portée : [...] à la conformité de la transaction financière aux activités commerciales habituelles de la personne morale ; [...] une description de l'origine et des méthodes du transfert des fonds utilisés dans les transactions. ». Cette disposition ne répond pas aux exigences du GAFI, dans la mesure où elle vise uniquement les situations comportant un risque accru et ne couvre pas les clients présentant un risque normal ou faible, pas plus qu'elle n'impose « une vigilance constante ».
413. Les institutions financières sont tenues de s'assurer de la mise à jour et de la pertinence des documents, données ou informations — collectés dans le cadre de l'exercice du devoir de vigilance relatif à la clientèle — au moyen d'examen des documents existants, notamment pour les catégories de clients ou de relations d'affaires présentant un risque plus élevé. L'Ordonnance n° 40, paragraphe 5.8, de la SCFM, prévoit que : « Lorsque les documents ayant servi à l'identification sont modifiés ou que la date de validité a expiré, l'entité — au moment où le client effectue sa transaction financière soumise à un contrôle financier — est tenue de procéder à une identification conformément à la législation. ». Cette obligation est renforcée par l'exigence de mises à jour des informations conservées une fois par an pour les clients présentant un risque accru et au moins une fois tous les trois ans pour les autres clients.

Banques

414. Les banques sont tenues, en vertu de la Résolution n° 189, paragraphe 3.12, de mettre à jour les informations qu'elles conservent une fois par an pour les clients présentant un risque accru et au moins une fois tous les trois ans pour les autres clients. Une mise à jour obligatoire des informations relatives à l'identification est obligatoire en cas de changement d'un actionnaire important, de déménagement du titulaire du compte, de modification des documents statutaires et d'expiration de la validité des documents communiqués antérieurement.

Institutions financières non bancaires

415. L'Instruction n° 25, paragraphe 5.2, de la SCFSM exige des institutions financières non bancaires qu'elles disposent de procédures d'identification prévoyant des mesures liées à l'identification de la partie en cas de modification de l'information ou d'expiration des documents recueillis antérieurement. La Décision n° 538 de la SCSSM formule une exigence identique dans son paragraphe 6.2. De plus, le paragraphe 6.8 de ce texte prévoit qu'en cas de changement des éléments d'identification du client ou d'expiration de la validité des documents ayant servi de base à ladite identification, le client doit être de nouveau soumis à une identification conformément à la législation.

Risque

416. Aucune exigence générale n'impose aux institutions financières de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque de clients, de relations d'affaires ou de transactions. Les autorités ukrainiennes pensent que cette question est couverte par l'Ordonnance n° 40, paragraphes 4 et 4.1, de la SCFM qui prévoit des procédures de divulgation des transactions financières susceptibles d'être liées à des transactions financières soumises à un contrôle financier et visant à financer des actes terroristes. Cependant, ce texte semble renvoyer à des procédures de déclaration d'opérations financières et ne pas couvrir des catégories de clients ou de relations d'affaires. De plus, il ne mentionne pas non plus la notion de risque accru. Le

paragraphe 4.2 impose aux institutions financières d'élaborer des critères de risque de blanchiment de capitaux. L'annexe 1 énumère ces critères :

- 1) Disponibilité des homologues résidant dans des pays (territoires) dont on sait, de sources dignes de foi, qu'ils :
 - ne respectent pas les normes généralement acceptées en matière de lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime ;
 - n'envisagent pas de divulguer et de communiquer des informations concernant des transactions financières ;
 - n'appliquent pas les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) ;
 - sont des pays (territoires) secoués par des luttes armées ;
 - sont des zones offshore ;
 - sont des pays (territoires) ne participant pas aux efforts de coopération internationale en matière de prévention et de répression de la légalisation (blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme.
- 2) Transactions financières à laquelle participe une personne qui :
 - occupe ou a occupé un poste lui conférant de larges pouvoirs ;
 - ne s'est pas présentée à l'institution financière, procède à des transmissions de fonds, effectue des transactions prévoyant l'encaissement de chèques en espèces, etc. ;
 - effectue des transactions économiques avec l'étranger ;
 - fournit une aide financière à des non-résidents ou reçoit une aide financière de non-résidents ;
 - est un organisme sans but lucratif ;
 - effectue des transactions financières sans entrer en contact direct avec l'institution.

417. La liste n'est pas supposée être exhaustive et des critères supplémentaires peuvent être élaborés par les institutions financières. L'équipe d'évaluation a rencontré des institutions financières qui lui ont signalé avoir exploité les critères communiqués par les autorités.

Banques

418. La Résolution n° 189 de la Banque nationale exige des banques qu'elles prennent certaines mesures de vigilance renforcée, y compris une vérification supplémentaire de l'information relative aux clients, la mise à jour annuelle des informations relatives à l'identification et la visite dans les locaux du client (paragraphe 3.12 à 3.14). Cette disposition n'embrasse pas toutes les situations envisagées par le critère 5.8. De plus, le paragraphe 3.11 exige des banques qu'elles élaborent des critères de risque et les exemples relatifs à « la présence de contre-agents » dans l'annexe 4 sont quasiment identiques à ceux repris dans l'annexe 1 de l'Ordonnance n° 40. L'annexe 4 de la Résolution énonce des critères de risque supplémentaires :

419. Un client est une personne occupant (ou ayant occupé) un poste lui conférant de larges pouvoirs (au sein de l'administration centrale, de l'administration locale, d'une collectivité locale ou d'un parti politique) ou un membre de la famille de l'intéressé :

- une entreprise cliente n'étant pas une institution financière procède à des transferts de fonds, des encaissements de chèques, etc. ;
- une entreprise cliente est active dans le secteur du tourisme ;
- une entreprise cliente procède à des opérations économiques à l'étranger ;
- une entreprise cliente est une organisation publique caritative (autre qu'une organisation agissant sous les auspices d'une organisation internationale réputée) ;

- une entreprise cliente reçoit une aide financière de non-résidents ou fournit une aide financière à des non-résidents.

Institutions financières non bancaires

420. L'Instruction n° 25, paragraphe 4.5, de la SCFSM impose aux institutions financières non bancaires d'élaborer des critères de risque et de se référer aux critères énumérés dans l'Ordonnance n° 40 de la SCFM. De plus, elle suggère une liste supplémentaire de critères susceptibles d'être introduits par les entreprises :

- la non-conformité d'un assureur ou d'un réassureur non-résident contrepartie aux exigences de la SFSMRC relatives à la notation de fiabilité (stabilité) des assureurs et réassureurs non-résidents ;
- la survenance d'un accident couvert par une assurance peu de temps après la souscription d'une police ;
- la participation d'une institution financière — enregistrée dans un pays (ou un territoire) connu pour ne pas surveiller ses institutions financières — à la transaction.

421. Cependant, ce texte ne répond pas aux exigences du GAFI dans la mesure où il ne mentionne pas la nécessité de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque de clients, de relations d'affaires ou de transactions.

422. La Décision n° 538, paragraphe 6.2, de la SCSSM, mentionne des situations à haut risque et déclare que « [...] les critères de classement des parties, les descriptions des types de parties caractérisés par le risque accru de participation à des transactions pouvant être reliées à la légalisation (blanchiment) des produits d'un crime ou au financement du terrorisme (la description générale, le pays d'origine, l'activité commerciale et la réputation, les condamnations antérieures, etc.) [...] ». L'annexe 2 de la décision contient une liste de critères, mais les institutions financières peuvent élaborer leurs propres critères :

- les parties à la transaction sont des résidents des pays dont on sait de source sûre que :
 - ils ne respectent pas les normes généralement acceptées de lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime ;
 - leur législation ne prévoit pas la divulgation ou la communication d'informations relatives aux transactions financières ;
 - ils sont secoués par des luttes armées ;
 - ils constituent des territoires offshore ;
- le client est un activiste politique et, par exemple, occupe un poste important dans un parti politique ;
- le client est une personne morale revêtant la forme d'une organisation publique caritative (sauf si celle-ci opère sous l'égide d'une organisation internationale réputée) ;
- le client est une société anonyme ayant émis des titres au porteur.

423. La Décision n° 538, paragraphe 6.5, de la SCSSM exige que, lorsque le client est considéré comme posant un risque accru, une plus grande attention soit portée aux questions suivantes :

- la détermination des bénéficiaires effectifs ;
- la validité de l'exécution des documents constitutifs (en tenant compte de tous les changements enregistrés) ;
- les fondateurs de la personne morale ;
- la structure des organes de direction de la personne morale, ainsi que leurs attributions ;
- l'importance du capital libéré (statutaire ou consolidé) ;
- la conformité de la transaction financière aux types des activités commerciales généralement menées par la personne morale ;

- le type des activités ;
- l'objectif et les motifs de l'exécution des transactions ;
- l'évaluation de la taille et des sources des produits existants et prévus ;
- une description des sources et des méthodes du transfert (contribution) des fonds utilisés pour les transactions ;
- les parties liées.

424. L'Ukraine n'a pas mis en œuvre l'intégralité des dispositions permettant aux institutions financières d'appliquer des mesures de vigilance réduites ou simplifiées. Cependant, en vertu de la Loi fondamentale, article 6, paragraphe 5 : « L'identification des personnes n'est pas requise [...] concernant les accords conclus avec des banques enregistrées en Ukraine. ». Aucune information ou consigne complémentaire n'a été communiquée aux banques.

425. Lorsque les institutions financières sont autorisées à déterminer l'ampleur des mesures de vigilance en fonction des risques, elles doivent procéder en tenant compte des instructions publiées par les autorités compétentes. L'Ordonnance n° 40 de la SCFM, la Résolution n° 189 de la Banque nationale, l'Instruction n° 25 de la SCFMSR et la Décision n° 538 de la SCSSM mentionnent les critères de risque que les institutions financières doivent utiliser. En pratique, ces institutions élaborent leurs propres critères complémentaires.

Moment de la vérification

426. Les institutions financières sont tenues de vérifier l'identité du client et des bénéficiaires effectifs au début de la relation d'affaires. La Loi sur les banques et les activités bancaires, article 64, paragraphe 4, prévoit que : « Un compte client ne peut être ouvert et les [...] transactions effectuées qu'après l'identification du client et l'application des mesures requises par la [Loi fondamentale]. » Une exigence analogue figure dans la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18, paragraphe 4. Par conséquent, la législation ukrainienne ne permet pas l'identification du client après l'établissement de la relation d'affaires.

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

427. Lorsque les institutions financières sont incapables de se conformer aux exigences d'identification du client, elles ne sont pas autorisées à ouvrir le compte, à nouer des relations d'affaires ou à effectuer des transactions et sont tenues d'envoyer une DOS. La Loi fondamentale, article 7, paragraphe 1, prévoit que : « Chaque entité de contrôle financier a le droit de refuser une transaction financière si elle découvre que ladite transaction est soumise à un contrôle financier en vertu de la présente loi ; dans un tel cas, une entité de contrôle financier initial devra identifier les personnes participant à la transaction financière, ainsi que la nature de ladite transaction, et soumettre cette information à l'autorité compétente. De plus, l'Ordonnance n° 40, paragraphe 8.4, de la SCFM exige que, si l'identification du client ne peut pas être complétée avant la fin du troisième jour ouvrable suivant le contact initial, l'institution financière doit envoyer une déclaration à la SCFM tout en poursuivant ses efforts pour obtenir les données d'identification. Une fois les données reçues, la procédure consiste à rompre la relation.

Banques

428. En vertu de la Loi sur les banques et les activités bancaires, article 64, paragraphe 5 : « Lorsqu'un client omet de soumettre les documents ou les déclarations requis ou soumet intentionnellement des informations fausses, la banque doit refuser de lui fournir le service ». Une exigence analogue vise les personnes morales (paragraphe 6). De plus, le paragraphe 5 prévoit également que : « Si, au cours de la procédure d'identification, l'information soumise par le client peut être raisonnablement soupçonnée d'être incorrecte ou intentionnellement trompeuse, la

banque doit soumettre les informations relatives aux transactions financières du client à l'autorité spécialement chargée du contrôle financier (SCFM). ».

Institutions financières non bancaires

429. La Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18, paragraphe 8, exige des institutions financières non bancaires qu'elles refusent de fournir le service ou d'ouvrir le compte lorsque le client s'abstient de soumettre des documents d'identification. À supposer que le client dispose déjà d'un compte, l'institution financière doit refuser d'accéder à sa demande.
430. Lorsqu'une institution financière a déjà établi une relation d'affaires, elle doit y mettre fin et envoyer une DOS. L'Ordonnance n° 40, paragraphe 8.7, de la SCFM prévoit que : « Lorsqu'il s'avère impossible de procéder à l'identification complète du client avant la fin du troisième jour, l'institution envoie à la SCFM d'Ukraine une déclaration faisant état des informations disponibles. À ce stade, elle continue à prendre les mesures visant à collecter — conformément à la loi — des données supplémentaires d'identification du client qu'elle transmettra ensuite à la SCFM d'Ukraine. ».

Clients existants

431. Aucune exigence n'impose explicitement aux institutions financières non bancaires d'appliquer des mesures de vigilance à leurs clients existants. Seule la Résolution n° 189 vise spécifiquement cette question au paragraphe 3 de son préambule : « Les banques identifient — conformément à la législation en vigueur — le risque de voir leurs clients existants effectuer des transactions visant à légaliser (blanchir) les produits d'un crime avant le 1^{er} septembre 2003 concernant les clients particulièrement suspects et avant le 1^{er} janvier 2004 concernant les autres. ». La Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers et la Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières n'ont pas communiqué d'exigences de ce type aux institutions financières qu'elles couvrent.
432. Les autorités ukrainiennes considèrent que la condition imposée par l'Ordonnance n° 40, paragraphe 5.8, de la SCFM a pour effet d'étendre les exigences en matière de vigilance aux clients existants : « Lorsque l'entité estime que le client risque d'effectuer une transaction financière afin de légaliser (blanchir) les produits d'un crime, elle transmet au moins une fois par an les informations résultant de l'identification et de l'étude de l'intéressé. Concernant les autres clients, l'information doit être envoyée au moins tous les trois ans. ». Cependant, cette obligation ne vise pas les clients qui disposaient déjà d'un compte à la date où les mesures de vigilance ukrainiennes sont entrées en vigueur.

Recommandation 6

433. Actuellement, aucune obligation contraignante n'impose aux institutions financières de mettre en œuvre des mesures supplémentaires relatives aux PPE, conformément à la Recommandation 6 du GAFI. L'Ukraine se contente pour le moment d'une vague référence dans l'Ordonnance n° 40, annexe 1, de la SCFM, laquelle mentionne une liste des critères de risque que les institutions financières devraient prendre en considération concernant les clients qui occupent (ou ont occupé) un poste leur conférant de vastes pouvoirs. Les autorités ukrainiennes prétendent que cette notion engloberait les hauts fonctionnaires des structures locales et nationales de l'exécutif ou des organismes d'autorégulation, ainsi que les représentants de partis politiques. Cependant, aucun texte n'énonce une définition.

Banques

434. Concernant les banques, la Résolution n° 189, annexe 7, de la Banque nationale prévoit une liste de critères de risque de blanchiment de capitaux, laquelle précise que : « Un client est une

personne occupant (ou ayant occupé) une position lui conférant de larges pouvoirs (au sein de l'administration centrale, de l'administration locale, d'une collectivité locale ou d'un parti politique, ou un membre de la famille de l'intéressé. ». Cette définition ne correspond pas à celle du GAFI et aucune exigence supplémentaire n'est énoncée.

Institutions financières non bancaires

435. La Décision n° 538 de la SCSSM prévoit une liste approximative de critères de risque accru de blanchiment de capitaux, laquelle vise notamment tout client étant « [...] un activiste politique et, notamment, occupant un poste de responsabilité dans un parti politique ». Cette disposition ne correspond pas à la définition du GAFI.

436. Les représentants des institutions financières interrogés par l'équipe d'évaluation avaient une certaine conscience des problèmes associés aux PPE et l'équipe a été informée qu'en pratique les relations avec ces personnes doivent être approuvées par la haute direction. Cependant, en l'absence d'une définition unique ou cohérente de la notion de PPE en Ukraine, les institutions financières nourrissent différentes opinions sur son contenu.

Eléments complémentaires

437. Aucun texte n'étend explicitement les exigences susmentionnées aux PPE détenant des fonctions publiques de premier plan au niveau national. Cependant, les autorités ukrainiennes estiment que ces exigences couvrent en pratique les PPE nationales.

438. L'Ukraine n'a pas ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption. Le Président de la République ukrainienne a signé, le 18 octobre 2006, la Loi n° 251-V sur la Ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption (laquelle n'est pas encore entrée en vigueur).

Recommandation 7

439. Les banques sont en mesure de proposer des relations de correspondant bancaire.

Banques

440. Aucune disposition n'impose explicitement de rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de sa surveillance, y compris en vérifiant si l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. Cependant, en vertu de la Résolution n° 189, annexe 6, de la Banque nationale, les banques sont priées de collecter les informations suivantes sur les correspondants :

- renseignements de base : nom, forme de la personne morale, lieu de l'enregistrement et type d'autorisation d'exercice d'une activité bancaire ;
- évaluation de la réputation des correspondants, exposition au risque de transactions visant à légaliser les produits d'un crime et description de la surface financière ;
- informations sur le fondateur, les actionnaires majoritaires, les personnes affiliées, les personnes autorisées à donner des mandats ou celles pouvant influencer sur l'activité du client de diverses façons ;
- informations sur la société mère, l'entreprise, la société de holding, le groupe industriel et financier ou tout autre structure à laquelle le client est intégré ;
- informations sur les organes exécutifs d'une société (personne morale) : structures, informations sur les personnes ou les membres des organes exécutifs ainsi que sur leurs pouvoirs — informations sur les divisions indépendantes séparées éventuelles ;

- histoire commerciale, étendue des services proposés sur le marché (informations attestant l'existence actuelle du client comme, par exemple, une entrée dans *The Bankers' Almanac*, informations sur la réorganisation, le changement d'activité commerciale, les problèmes financiers actuels et antérieurs, la réputation commerciale sur les marchés international et domestique, la part de marché, la spécialisation en fonction des produits financiers, etc.) ;
- description des services rendus par le correspondant à ses clients par l'intermédiaire d'un ou plusieurs comptes ouverts au sein de la banque (ou de l'une de ses succursales) et évaluation du risque que ces comptes servent à légaliser les produits d'un crime ou à financer des actes terroristes ; et
- description et évaluation des actions menées par le correspondant en vue de prévenir la légalisation des produits du crime.

441. L'information requise dans le questionnaire ne vise pas certaines informations essentielles au titre du critère 7.a, lequel prévoit de rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente pour bien comprendre la nature de ses activités et évaluer sa réputation. Cependant, il faudrait insérer une mention plus explicite dans la Résolution n° 189 de la Banque nationale, au lieu de se contenter d'une insertion dans le questionnaire. De plus, le questionnaire ne mentionne pas la qualité de la surveillance du correspondant, y compris la question de savoir si l'intéressé a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance.

442. La Banque nationale a publié une Résolution (n° 209 du 25 mai 2005) relative aux comptes de correspondant intitulée « Réglementation de l'ouverture et de la tenue de comptes de banques correspondantes résidentes et non-résidentes en devises étrangères et de comptes de banques correspondantes non-résidentes en hryvnias ». Le paragraphe 2.1 énumère les informations requises pour ouvrir des comptes de banques correspondantes résidentes ou non-résidentes, y compris des copies notariées du permis d'exercer l'activité bancaire et des statuts, le dernier rapport annuel en date, le dernier bilan en date et la liste des banques correspondantes.

443. De plus, la Banque nationale a publié une lettre aux banques relatives au volume d'information qui doit être vérifié par la banque en vue d'identifier et d'étudier les institutions correspondantes non-résidentes (lettre 48-012/109-618 du 18 janvier 2008). La lettre indique que les relations de correspondant bancaire font peser un risque potentiellement plus élevé de blanchiment de capitaux. Par conséquent, les banques doivent veiller à bien comprendre la nature des activités du correspondant et à accéder aux sources d'informations ouvertes au public concernant la réputation de l'intéressé et la qualité de sa surveillance, y compris la question de savoir s'il a déjà fait l'objet d'enquêtes pour violation de la législation LAB/CFT. La banque devrait également estimer les mesures LAB/CFT prises par le correspondant pour s'assurer qu'elles sont suffisantes et efficaces. L'information contenue dans la lettre complète les exigences énoncées dans le questionnaire et devrait contribuer à aider les banques à réunir des informations sur leurs correspondants. Cependant, cette lettre constitue une simple ligne directrice et, à ce titre, ne saurait être considérée comme une obligation contraignante.

444. Les banques sont tenues d'évaluer les contrôles LAB/CFT internes mis en place par l'institution cliente, mais aucune disposition ne les astreint explicitement à s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité. La Résolution n° 189, paragraphe 3.9, de la Banque nationale prévoit que : « Lorsqu'elle noue des relations de correspondant bancaire, la banque doit vérifier que son correspondant prend des mesures visant à prévenir et à combattre la légalisation (blanchiment) des produits du crime. ». Aucune ligne directrice n'est énoncée sur le contenu précis de cette obligation, même si la lettre publiée par la Banque nationale conseille aux banques d'évaluer les mesures LAB/CFT adoptées par leurs correspondants et de s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité. Cependant, ces consignes ne sont pas énoncées comme une obligation contraignante. Le paragraphe 3.10 recommande aux banques de ne pas nouer de relations de correspondant bancaire avec des banques ne prenant aucune mesure pour empêcher le blanchiment de capitaux.

445. Aucune exigence directe n'impose l'obtention de l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire.

446. La Résolution n° 209 de la Banque nationale exige de chaque institution qu'elle décrive ses responsabilités dans un « accord sur l'établissement de relations de correspondant bancaire » (paragraphe 2.4). Le paragraphe 2.5 exige que l'accord couvre les points suivants :

- objet de l'accord ;
- procédure de tenue des comptes ;
- obligations des parties ;
- responsabilité des parties ;
- procédure de résolution des différends ;
- validité de l'accord ;
- dispositions spéciales ;
- dispositions finales ;
- renseignements relatifs aux parties ;
- barème.

447. Aucune obligation particulière ne vise les comptes « de passage », dans la mesure où — comme les autorités et les banques ukrainiennes l'ont confirmé — cette pratique n'a pas cours en Ukraine.

448. La Banque nationale a pu fournir un exemple démontrant qu'elle est en mesure d'agir contre les banques ne procédant pas correctement à la collecte d'informations imposée par l'annexe.

Recommandation 8

449. Les institutions financières sont tenues — en vertu de l'Ordonnance n° 40, paragraphe 3.5, de la SCFM — de mettre en place une politique pour prévenir une utilisation abusive des technologies nouvelles dans des dispositifs de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

450. Aucune exigence n'impose explicitement aux institutions financières de mettre en place des dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties. Les autorités ukrainiennes ont signalé qu'une relation d'affaires ne peut être établie qu'au cas par cas et en présence des parties. L'annexe de l'Ordonnance n° 40 de la SCFM impose aux institutions financières d'évaluer le risque que leurs clients effectuent des transactions financières n'impliquant pas la présence physique des parties.

Banques

451. Bien qu'il soit interdit de nouer des relations d'affaires hors de la présence physique des parties, les clients seront en mesure — dans le cadre de cette relation — d'effectuer des transactions de ce type. C'est notamment le cas concernant les transactions bancaires par Internet. Par conséquent, la Banque nationale a publié, le 10 janvier 2006, une lettre (n° 48-012/29-192) soulignant que la fourniture de services par Internet comporte un risque accru de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et donnant des conseils sur la manière de réduire ce risque. La lettre inclut un extrait de l'ouvrage intitulé « Management Principles for Electronic Banking » [principes de gestion des opérations bancaires électroniques] publié par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Institutions financières non bancaires

452. Dans le domaine des valeurs mobilières, la Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières a publié, le 11 juillet 2008, sa Décision n° 759 qui conseille aux institutions financières (SCSSM) de tenir compte du risque accru de blanchiment de capitaux de financement du terrorisme via Internet. Elle recommande à ces institutions de :

- appliquer des mesures supplémentaires de vérification du client s'il apparaît que celui-ci a l'intention d'utiliser des services bancaires par Internet et de soumettre les informations relatives à son identification par Internet également ;
- vérifier si le client utilise des documents électroniques pour effectuer des transactions et, le cas échéant, vérifier les éléments essentiels précisés par la législation ou l'accord ainsi que la signature électronique ;
- obtenir des détails supplémentaires sur la manière d'entrer en contact avec le client : adresse électronique, numéro de téléphone et/ou numéro de fax

453. La Décision n° 759 de la SCSSM recommande également de porter une attention particulière aux transactions financières sur Internet qui ne correspondent pas au profil du client ou qui ne répondent à aucune logique économique.

454. Aucune ligne directrice n'a été communiquée aux autres institutions financières non bancaires concernant la gestion des risques inhérents à la clientèle à distance. Les autorités ont signalé que la pratique de transactions ne requérant pas la présence physique des clients est inconnue dans les secteurs autres que celui de la banque et du négoce des valeurs mobilières.

3.2.2 Recommandations et commentaires

455. Tous les types d'institutions financières au sens de la définition contenue dans le glossaire du GAFI sont couverts par les obligations LAB/CFT en vertu de la Loi fondamentale et de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers. Cependant, l'Ukraine aurait intérêt à énoncer clairement les définitions reprises dans ladite loi de manière à vérifier leur cohérence terminologique.

456. La législation et la réglementation ukrainiennes contiennent certains éléments clés relatifs à la vigilance à l'égard de la clientèle et une partie desdits éléments sont couverts par d'autres moyens contraignants. Cependant, des lacunes demeurent (bénéficiaire effectif, doutes quant à la véracité ou à la pertinence des informations, vigilance constante, PPE, etc.) et devraient être corrigées.

457. Certaines institutions financières sont allées au-delà des exigences fondamentales énoncées dans les divers documents et ont eu recours aux normes du GAFI pour garantir une gestion des risques liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Ces entreprises ont également eu recours à une approche fondée sur le risque pour se conformer plus facilement à leurs obligations. Dans une certaine mesure, cette pratique accroît l'efficacité même si elle est davantage liée aux normes internationales et aux habitudes de l'entreprise concernée en matière de gestion des risques qu'à une interprétation des mesures énoncées dans la législation et les consignes en vigueur.

458. L'Ukraine dispose d'un certain nombre d'exigences législatives et réglementaires concernant la LAB/CFT, dont bon nombre font double emploi et peuvent conduire à certaines contradictions au niveau des obligations pesant sur les institutions financières. Une partie des institutions interrogées par l'équipe d'évaluation souhaiterait que les autorités fusionnent les exigences dans un nombre plus restreint de documents, ce qui simplifierait leur tâche. Compte tenu du fait qu'un bon nombre de normes du GAFI sont censées s'appliquer sur un pied d'égalité à l'ensemble des institutions, l'Ukraine est encouragée à rationaliser les exigences posées par sa législation et ses « autres moyens contraignants » de manière à supprimer les cas de double emploi. En particulier, l'Ukraine devrait envisager d'incorporer les critères du GAFI marqués d'un astérisque dans la Loi fondamentale.

Recommandation 5

459. Concernant la Recommandation 5, l'Ukraine devrait vérifier que les exigences suivantes sont clairement couvertes par la législation ou la réglementation :

- les banques devraient être tenues à la vigilance lorsqu'elles effectuent des transactions occasionnelles supérieures au seuil désigné applicable et non pas uniquement lorsqu'elles effectuent des transactions en espèces ;
 - il conviendrait d'identifier les clients effectuant des transactions occasionnelles sous forme de virements électroniques ;
 - les banques devraient être tenues à la vigilance en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme indépendamment de tout seuil éventuel ;
 - des mesures de vigilance devraient s'appliquer en cas de doutes quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues ; en particulier, les exigences actuelles pourraient être renforcées en devenant plus explicites et en veillant à ce que toutes les mesures possibles de vigilance soient prises ;
 - la définition du bénéficiaire effectif devrait couvrir tous les éléments du glossaire du GAFI et prévoir l'obligation, pour les institutions financières, de déterminer l'identité des personnes physiques qui *in fine* possèdent ou contrôlent le client ;
 - l'ensemble des institutions financières devrait exercer, à l'égard de la relation d'affaires, une vigilance constante.
460. De plus, les obligations suivantes devraient être énoncées au moyen d'une loi, d'un règlement ou d'autres moyens contraignants :
- les institutions négociant des valeurs mobilières devraient être tenues d'identifier le bénéficiaire effectif et de comprendre la propriété et la structure de contrôle du client dans toutes les situations (et non pas uniquement dans celles présentant un risque élevé) ;
 - les institutions négociant des valeurs mobilières devraient être tenues d'obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires dans toutes les situations.
 - les institutions financières non bancaires devraient être tenues d'exercer une vigilance constante, y compris la vérification que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'a l'institution de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, le cas échéant, de l'origine des fonds.
 - les institutions financières devraient prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque de clients, de relations d'affaires ou de transactions.
 - les institutions financières non bancaires devraient être tenues d'appliquer les mesures de vigilance aux clients existants.
461. L'Ukraine reconnaît, dans une certaine mesure, l'approche basée sur les risques dans le cadre des diverses exigences. Cependant, elle devrait envisager la reconnaissance explicite de ladite approche dans le cadre de la loi et des autres moyens contraignants. Cette initiative lui permettrait d'exploiter davantage une partie des exigences énoncées dans les normes du GAFI et qui ne sont pas actuellement mises en œuvre sur son territoire, y compris les mesures de vigilance simplifiée et renforcée.
462. Les institutions financières interrogées par l'équipe d'évaluation ont signalé avoir été confrontées à des difficultés lors de leurs tentatives d'accès à des informations stockées dans le registre d'État et dans les dossiers de l'Administration fiscale, ce qui les a empêchés de mettre efficacement en œuvre les exigences en matière de vigilance. Les autorités ukrainiennes devraient veiller à ce que les institutions financières disposent d'un accès plus facile et plus simple à cette information.
463. Il conviendrait de s'attaquer aux divergences entre diverses ordonnances de la SCFM applicables aux banques et prévoyant des obligations dont la violation ne peut pas être sanctionnée par la Banque nationale. Bien que cette dernière ait indiqué que la plupart des exigences contenues dans ces ordonnances relèvent du champ d'application de sa Résolution n° 189, les autorités devraient envisager d'harmoniser lesdites exigences en fusionnant les divers textes pertinents.

464. La Loi fondamentale devrait inclure un renvoi à la définition du financement du terrorisme, telle qu'elle est énoncée dans le Code pénal ukrainien.

Recommandation 6

465. Concernant la Recommandation 6, les autorités ukrainiennes devraient mettre en œuvre le plus rapidement possible les exigences du GAFI relatives aux PPE. Cet effort devrait inclure :

- une définition claire et explicite de la notion de PPE compatible avec le glossaire du GAFI ;
- l'obligation pour les institutions financières de mettre en place des systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client potentiel, un client ou le bénéficiaire effectif est une PPE ;
- l'obligation d'obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer une relation d'affaires avec une PPE ; ceci vaut également pour les cas où un client a déjà été accepté ou bien s'avère être (ou devient) par la suite une personnalité politiquement exposée ; et
- l'obligation de prendre toutes mesures raisonnables pour identifier l'origine du patrimoine et l'origine des fonds des clients et des bénéficiaires effectifs identifiés comme des PPE ;
- l'obligation de procéder à une surveillance renforcée et continue de la relation d'affaires avec la PPE.

466. De plus, compte tenu des préoccupations que nourrissent les autorités concernant la corruption, l'Ukraine devrait envisager d'étendre explicitement les dispositions pertinentes aux PPE nationales.

Recommandation 7

467. L'Ukraine aurait avantage à expliciter les exigences visant la relation de correspondant bancaire telles qu'elles sont énoncées dans la Résolution n° 189 de la Banque nationale, au lieu de se contenter de se fier aux informations requises dans le questionnaire. En particulier, cet effort devrait englober l'énoncé des exigences explicites suivantes :

- rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de sa surveillance, y compris en vérifiant si l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme ;
- déterminer si les systèmes LAB/CFT des institutions correspondantes sont pertinents et efficaces ; et
- obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire.

Recommandation 8

468. L'Ukraine devrait veiller à adopter des mesures exigeant explicitement des institutions financières qu'elles élaborent des politiques et mettent en place des dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties. Cette mesure est d'autant plus importante que le secteur financier ukrainien connaît une forte croissance et que les institutions financières ont de plus en plus recours à des procédés tels que les transactions commerciales pouvant être effectuées à distance.

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|------|------------------------|---|
| R. 5 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Concernant les banques, les mesures de vigilance applicables aux transactions occasionnelles supérieures au seuil désigné visent uniquement les opérations en espèces ; • L'exigence d'application de mesures de vigilance au moment de l'exécution des transactions occasionnelles que sont les virements électroniques n'est pas énoncée dans un texte législatif ou réglementaire ; • Les banques ne sont pas explicitement tenues d'appliquer des mesures de vigilance en cas de soupçon de blanchiment de capitaux de financement du terrorisme indépendamment de tout seuil éventuel ; • Aucune loi ou réglementation ne décrit explicitement la conduite à adopter en présence de doutes quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues. Les exigences en vigueur ne mentionnent pas l'obligation d'appliquer des mesures de vigilance et ne couvrent pas toutes les mesures de vigilance possibles ; • La définition du bénéficiaire effectif ne couvre pas les personnes physiques et aucune disposition légale ou réglementaire n'impose aux institutions financières de déterminer l'identité des personnes physiques qui <i>in fine</i> possèdent ou contrôlent le client ; • Les institutions négociant des valeurs mobilières sont uniquement tenues d'identifier les bénéficiaires effectifs et de comprendre la propriété et la structure de contrôle du client dans les situations présentant un risque accru ; • Les institutions négociant des valeurs mobilières sont uniquement tenues d'obtenir des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires dans les situations présentant un risque accru ; • Aucune disposition légale ou réglementaire spécifique n'impose à l'ensemble des institutions financières d'exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires ; • Aucune exigence n'impose aux institutions financières non bancaires d'appliquer des mesures de vigilance constante englobant l'examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de cette relation d'affaires, afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'a l'institution de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, le cas échéant, de l'origine des fonds ; • Aucune exigence générale n'impose aux institutions financières de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque de clients, de relations d'affaires ou de transactions ; les exigences pesant sur les banques ne couvrent pas certains éléments de la vigilance renforcée ; • Aucune exigence n'impose explicitement aux institutions financières non bancaires d'appliquer des mesures de vigilance à leurs clients existants. |

| | | |
|------|----|--|
| R. 6 | NC | <ul style="list-style-type: none"> • Les autres moyens contraignants n’incluent aucune définition des PPE ; • Aucune exigence n’impose aux institutions financières d’adopter des systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client potentiel, un client ou le bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée ; • Aucune exigence n’impose d’obtenir de la haute direction l’autorisation d’établir une relation d’affaires avec une PPE, y compris dans les cas où un client a été accepté et où celui-ci — ou son bénéficiaire effectif — s’avère par la suite être (ou devient) une personne politiquement exposée ; • Aucune exigence n’impose de prendre des mesures raisonnables pour identifier l’origine du patrimoine des clients et bénéficiaires effectifs identifiés comme PPE ; • Aucune exigence n’impose de procéder à une surveillance renforcée et continue de la relation d’affaires avec les PPE. |
| R. 7 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Aucune exigence n’impose explicitement de rassembler suffisamment d’informations sur l’institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d’évaluer, sur la base d’informations publiquement disponibles, la réputation de l’institution et la qualité de sa surveillance, y compris en vérifiant si l’institution concernée a fait l’objet d’une enquête ou d’une intervention de l’autorité de surveillance ayant trait au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme ; • Aucune exigence n’impose de déterminer si les systèmes LAB/CFT des institutions clientes sont pertinents et efficaces ; • Aucune exigence directe n’impose d’obtenir l’autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire. |
| R. 8 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Aucune exigence n’impose explicitement aux institutions financières d’élaborer des politiques et de mettre en place des dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux relations d’affaires ou aux transactions qui n’impliquent pas la présence physique des parties. |

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

3.3.1 Description et analyse

469. En vertu de la Loi fondamentale, toutes les institutions financières sont obligées d’identifier leurs clients. Les autorités ukrainiennes ont signalé que les institutions financières ne sont donc pas autorisées à recourir à des intermédiaires ou à des tiers pour s’acquitter de certains des éléments du devoir de vigilance.

470. Des intermédiaires opèrent dans le secteur des assurances et des valeurs mobilières. Chaque entité concernée assume des opérations distinctes en matière d’identification. Aucun critère tel que ceux prévus par la Recommandation 9 n’a été défini.

3.3.2 Recommandation et commentaires

471. La Recommandation 9 ne semble pas s'appliquer au système ukrainien. Compte tenu néanmoins du fait que la loi n'interdit pas explicitement le recours à des tiers, il est recommandé de modifier la législation en vigueur afin qu'elle prévoit clairement l'interdiction pour les institutions financières de recourir à un tiers pour vérifier une identité ou jouer le rôle d'apporteur d'affaires.

3.3.3 Conformité avec la Recommandation 9

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|-------------|-------------------------------|--|
| R. 9 | N/D | |

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

3.4.1 Description et analyse

472. La Loi fondamentale inclut des exigences veillant à garantir que les lois relatives au secret ou à la confidentialité ne limitent pas ou n'empêchent pas la mise en œuvre des Recommandations du GAFI. Les clauses spécifiques sont liées aux informations fournies à la SCFM. L'article 8 prévoit que « la soumission d'informations par les entités de contrôle financier initial à l'autorité compétente [SCFM] ne constitue pas une violation du secret bancaire ou commercial ». De plus, l'article 5 exige des institutions financières qu'elles communiquent à la SCFM, sur sa demande, des renseignements complémentaires concernant des opérations ayant été déclarées, y compris des informations considérées comme relevant du secret bancaire et commercial. En outre, l'article 13 permet à la SCFM de « soumettre, dans le cadre de ses compétences, les documents pertinents aux autorités de poursuite pénale si tant est que lesdits documents constituent des preuves attestant une transaction financière qui pourrait viser à légaliser (blanchir) les produits d'un crime ou à financer le terrorisme. ».

473. En vertu de la Loi fondamentale, article 14, la SCFM a le droit d'entretenir des contacts avec les organes centraux et locaux de l'exécutif, des entreprises et des institutions, afin d'analyser des questions relevant de sa compétence et de recevoir des informations (y compris des renseignements relevant du secret bancaire et commercial) des intéressés, conformément aux procédures établies par les lois pertinentes. Cette procédure permet à la Banque nationale, la Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers et la Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières de partager des informations avec la SCFM.

474. L'équipe d'évaluation a été prévenue que la Cour suprême ukrainienne a rédigé un projet de résolution relative à la divulgation de secrets bancaires, mais n'a pas pu consulter ledit projet dans la mesure où celui-ci est encore à l'étude.

Banques

475. Le chapitre 10 de la Loi sur les banques et les activités bancaires énonce les règles du secret bancaire et de la confidentialité des informations. L'article 62 dispose que : « *L'information relative aux personnes physiques et morales et relevant du secret bancaire peut être divulguée par les banques :*

- 1) en réponse à une demande d'enquête ou sur la base de l'autorisation écrite du propriétaire de l'information ;*
- 2) en réponse à une ordonnance écrite d'un tribunal ou à une décision judiciaire ;*

- 3) *aux organes dépendant du parquet, au Service de sécurité, aux organes de l'Administration fiscale, au ministère de l'Intérieur et au Comité anti-monopole en réponse à un ordre écrit relatif à des opérations visant les comptes d'une personne morale ou d'un entrepreneur spécifique pendant une période de temps déterminée ;*
- 4) *aux organes de l'Administration fiscale en réponse à un ordre écrit relatif à des questions d'imposition ou de contrôle des changes et concernant des opérations visant les comptes d'une personne morale ou d'un entrepreneur spécifique pendant une période de temps déterminée ;*
- 5) *à l'organe de l'exécutif spécialement autorisé et chargé du contrôle financier, à sa demande écrite, afin de lui fournir des renseignements complémentaires sur la transaction financière étant devenue l'objet dudit contrôle ;*
- 6) *aux organes de l'exécutif, à leur demande écrite, afin de leur fournir des informations sur la mise en œuvre des décisions judiciaires concernant le statut du compte d'une personne morale ou d'un entrepreneur spécifique. ».*

476. De plus, l'article 62 énonce des exemptions spécifiques aux dispositions relatives au secret ; son paragraphe 6 prévoit que : « Les restrictions relatives à l'obtention d'informations relevant du secret bancaire — telles qu'elles sont énoncées dans le présent article — ne s'appliqueront pas aux employés de la Banque nationale d'Ukraine ni aux personnes autorisées par ces derniers, lesquels — dans le cadre des compétences que leur confère la Loi sur la Banque nationale d'Ukraine — exercent les fonctions de surveillance des banques ou de contrôle des changes. ». Le paragraphe 8 prévoit que les dispositions de l'article 62 ne s'appliqueront pas à la divulgation des transactions (que celle-ci soit obligatoire ou n'intervienne qu'en cas de soupçon) à la SCFM.

477. La Banque nationale a également publié la Résolution n° 267 du 14 juillet 2006⁷⁵ qui détaille les procédures de conservation, de protection, d'utilisation et de divulgation d'informations relevant du secret bancaire.

478. La Banque nationale peut partager des renseignements avec les autorités internationales compétentes. L'article 62, paragraphe 7, de la Loi sur les activités bancaires prévoit que : « Conformément à un traité international auquel l'Ukraine est partie ou en vertu du principe de réciprocité, la Banque nationale d'Ukraine a le droit de transmettre des informations qu'elle a reçues dans le cadre de son activité de surveillance des banques à une autorité de surveillance étrangère, à condition d'avoir obtenu des garanties que celle-ci servira uniquement à des fins de surveillance bancaire ou à la prévention de la légalisation (blanchiment) des produits du crime ou du financement du terrorisme. ». La Banque nationale a également signé neuf protocoles d'accord⁷⁶ de coopération dans le domaine de la surveillance des banques, dont cinq prévoient une coopération LAB/CFT. Sur cette base, elle a communiqué en 2008 des informations concernant la réputation commerciale de ressortissants ukrainiens en réponse à deux demandes d'enquête émanant d'un pays tiers.

Institutions financières non bancaires

479. La Loi sur les assurances inclut des dispositions relatives aux informations protégées par le secret ou la confidentialité. Son article 40 prévoit que : « *Les informations relatives à une personne morale ou physique et relevant de l'aspect privé de l'assurance seront communiquées par l'assureur dans les cas suivants :*

- *en réponse à une demande écrite ou à une autorisation écrite émanant du détenteur de l'information ;*
- *en réponse à une ordonnance ou une décision judiciaire ;*

⁷⁵ Instruction enregistrée auprès du ministère de la Justice le 3 août 2007 (935/12809), telle qu'amendée par la Résolution n° 428 du 9 novembre 2006.

⁷⁶ Kirghizistan, Pologne, Arménie, Belarus, Fédération de Russie.

- *au Bureau du procureur général, au Service de sécurité, au ministère de l'Intérieur, à la police fiscale et à l'Administration fiscale, sur la base d'une demande écrite visant les transactions en matière d'assurance effectuées par une personne morale ou physique dans le cadre d'une police spécifique, dès lors qu'une procédure pénale a été engagée contre l'intéressé. ».*

480. De plus, la Commission de réglementation des marchés des services financiers peut accéder à des informations relevant du secret de l'assurance : l'article 40 de la loi précitée prévoit en effet que : « Les restrictions visant l'obtention d'informations relevant du caractère privé de l'assurance ne s'appliquent pas aux agents de l'organe autorisé chargé de surveiller les opérations d'assurance, dès lors que ceux-ci opèrent dans le cadre de leurs compétences. ».
481. La Loi sur les associations de crédit mutualistes, article 21.5, prévoit que des informations relevant des lois sur le secret ou la confidentialité peuvent être communiquées sur la base d'une décision judiciaire aux organes du Bureau du procureur, au Service de sécurité, au ministère de l'Intérieur et à d'autres autorités de poursuite pénale, ainsi qu'à l'Administration fiscale, sur simple demande écrite.
482. Cependant, en dehors des assureurs et des associations de crédit mutualistes, aucun des autres secteurs composés d'institutions financières non bancaires et soumis aux obligations LAB /CFT ne fait l'objet de dispositions relatives au secret ou à la confidentialité. Les autorités ont signalé que les services de poursuite pénale peuvent obtenir des informations de ces autres secteurs dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par des lois spécifiques, ainsi que par le Code de procédure pénale. Elles considèrent que ces dispositions n'empêchent pas les services concernés d'accéder aux dites informations afin de pouvoir assumer convenablement leurs fonctions.
483. En vertu de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, la Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers (SCFSM) peut accéder à des informations afin d'être en mesure d'assumer ses fonctions de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En vertu de l'article 28(12) de cette loi, la SCFSM peut aussi réclamer les documents nécessaires. De plus, en vertu de l'article 30(5) : « Aux fins d'inspection, toute personne mandatée par la SCFSM pour effectuer une vérification dans les locaux de la personne morale faisant l'objet de l'inspection aura le droit [...] de réclamer toutes les informations et les documents écrits nécessaires. ». Malgré l'absence de mention spécifique du secret professionnel des institutions financières, la SCFSM a signalé qu'en pratique elle ne rencontre aucun problème pour accéder aux informations dont elle a besoin dans l'exercice de ses fonctions.
484. En vertu de l'article 9 de la Loi sur la réglementation par l'État du marché des valeurs mobilières et des titres en Ukraine, la SSCM peut avoir accès aux documents et autres matériels nécessaires à l'exercice de ses fonctions d'inspection. Malgré l'absence de mention spécifique du secret professionnel des institutions financières, la SSCM a signalé qu'en pratique elle ne rencontre aucun problème pour accéder aux informations dont elle a besoin dans l'exercice de ses fonctions.
485. La Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 32, confère à la SCFSM le pouvoir de coopérer avec des organisations internationales, les autorités d'un État tiers et des organisations non gouvernementales d'autres pays sur les questions relevant de ses compétences. La commission peut fournir et obtenir des informations sur la surveillance des marchés financiers et des institutions financières, lesdites informations ne pouvant en aucun cas être considérées comme un secret d'État ou comme un secret professionnel. Elle peut également fournir des informations relatives aux activités d'institutions financières spécifiques dans les cas et selon la procédure prévus par les accords internationaux auxquels l'Ukraine est partie.
486. La Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 7, paragraphe 16, autorise la SCSSM à coopérer avec les pouvoirs publics et les

organisations non gouvernementales d'États tiers, ainsi qu'avec des organisations internationales, sur les questions relevant de ses compétences.

Echange de renseignements entre institutions financières

487. La Loi sur les banques et les activités bancaires (article 64, paragraphe 7) et la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers (article 18, paragraphe 9) contiennent des dispositions autorisant l'ensemble des institutions financières à obtenir des informations des organismes publics, des banques et d'autres personnes morales afin de vérifier les informations relatives aux clients conformément aux exigences de la législation ukrainienne. Ces organes sont tenus de communiquer gratuitement ladite information à l'institution financière dans un délai de 10 jours ouvrables à compter de la réception de la demande. Une exigence analogue vise la collecte des données d'identification des personnes morales en vertu de la Loi sur les banques et les activités bancaires (article 64, paragraphe 6) et de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers (article 18, paragraphe 8).
488. L'équipe d'évaluation nourrit plusieurs préoccupations concernant notamment les dispositions relatives au secret auxquelles sont astreintes les institutions financières en Ukraine. La première vise l'étendue des secteurs soumis au secret. La banque, l'assurance et le crédit mutualiste sont autant de secteurs dotés par les lois pertinentes de dispositions détaillées sur le secret dans leur sphère d'activité. La deuxième préoccupation touche à l'efficacité des dispositions relatives au secret bancaire : plusieurs représentants d'autorités de poursuite pénale ont confié à l'équipe d'évaluation qu'il est difficile d'obtenir des informations relevant du secret bancaire et l'un d'entre eux a même déclaré qu'obtenir une ordonnance judiciaire est « quasiment impossible ». Ces problèmes traduisent les difficultés rencontrées par les autorités de poursuite pénale pour accéder à de précieuses informations relatives aux clients des banques dans un délai raisonnable. Il semble que les problèmes liés à l'efficacité du système se fassent davantage sentir dans les régions. Sur la base des réunions qu'elle a tenues dans les régions, l'équipe d'évaluation estime que plusieurs autorités de poursuite pénale ont rencontré des problèmes pour obtenir des informations relevant du secret bancaire :
- les ordonnances judiciaires ne sont rendues que si l'autorité de poursuite pénale peut produire une preuve tangible, ce qui s'avère souvent impossible au stade de l'enquête ;
 - les autorités de poursuite pénale estiment que les procédures en vigueur pour obtenir une ordonnance judiciaire sont trop compliquées et devraient être simplifiées ;
 - les autorités de poursuite pénale ont signalé qu'elles n'avaient connaissance d'aucune autre procédure permettant d'accéder aux informations relevant du secret bancaire : la seule procédure dont elles ont connaissance est l'obtention d'une ordonnance judiciaire ;
 - dans certaines régions d'Ukraine, l'obtention d'une décision judiciaire visant la levée du secret bancaire peut prendre jusqu'à 15 jours.
489. Dans certaines régions, les autorités de poursuite pénale ont signalé qu'elles sont confrontées à une procédure bureaucratique et à des délais supplémentaires, dans la mesure où l'approbation du Bureau du procureur est indispensable pour que la demande d'ordonnance judiciaire soit transmise.
490. Les représentants des institutions financières rencontrées par l'équipe d'évaluation ont déclaré ne s'être jamais trouvés dans une situation les contraignant à partager des informations relevant du secret avec des autorités de poursuite pénale.
491. La Banque nationale a fourni les statistiques suivantes qui illustrent la divulgation aux autorités de poursuite pénale d'informations relevant du secret bancaire relatif à des personnes physiques et morales :

| | 2006 | 2007 | 2008 | Total |
|--|--------|--------|--------|---------|
| Perquisitions dans les locaux d'une banque | 1 | 2 | 5 | 8 |
| Saisies de documents originaux relevant du secret bancaire | 5 408 | 6 988 | 11 957 | 24 353 |
| Demandes écrites | 32 148 | 52 510 | 52 539 | 137 197 |
| Refus des banques de divulguer des informations relevant du secret bancaire | 3 893 | 4 584 | 7 070 | 15 547 |

492. Le nombre de refus visant la communication d'informations relevant du secret bancaire semble relativement élevé et renforce la conclusion de l'équipe d'évaluation selon laquelle l'efficacité de ces mesures pourrait laisser à désirer. La Banque nationale a précisé que le nombre élevé de refus est principalement dû à l'incapacité des autorités de poursuite pénale à se conformer aux exigences énoncées à l'article 62 de la Loi sur les banques et les activités bancaires. Cette remarque semble suggérer que les autorités de poursuite pénale pourraient dispenser à leur personnel une formation appropriée, afin de lui faire comprendre la démarche à suivre pour obtenir une ordonnance judiciaire prescrivant la communication d'informations relevant du secret bancaire.

Ministère de l'Intérieur

493. Le ministère de l'Intérieur a signalé que, sur les 3 470 demandes émanant du Bureau du procureur, 2 649 (soit 76 %) avaient été traitées dans la journée et 58 (soit 1,6 %) dans un délai de trois jours. En 2007, 2 765 (soit 80 %) demandes ont été traitées par le tribunal dans la journée et 172 dans un délai de trois jours ou plus.

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------|-------|-------|
| Nombre total de demandes adressées au Bureau du procureur | 2 187 | 2 802 | 3 470 |
| Demandes rejetées par le Bureau du procureur | 46 | 37 | 37 |
| Demandes approuvées par le Bureau du procureur | 2 141 | 2 765 | 3 433 |
| Demandes soumises au tribunal | 2 141 | 2 765 | 3 433 |
| Ordonnances judiciaires accordées | 2 141 | 2 765 | 3 402 |
| Ordonnances judiciaires refusées | - | - | 32 |

Administration fiscale

494. L'Administration fiscale a fourni les statistiques suivantes relatives aux communications d'informations relevant du secret bancaire :

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------|-------|-------|
| Ordonnances judiciaires accordées | 1 862 | 2 942 | 3 562 |
| Ordonnances judiciaires refusées | 145 | 355 | 395 |

495. Les procureurs régionaux signalent que, dans le cadre de procédures civiles en 2008, 3 670 affaires concernant la divulgation d'informations relevant du secret bancaire et visant des

personnes physiques ou morales ont fait l'objet d'un procès judiciaire. Pendant la même période, les tribunaux ont examiné 3 629 affaires de ce type et délivré 2 788 ordonnances judiciaires imposant une divulgation. Aucune donnée relative aux informations obtenues dans le cadre d'une affaire pénale n'est disponible.

3.4.2 Recommandations et commentaires

496. L'Ukraine devrait tenir compte des préoccupations exprimées par l'équipe d'évaluation. La mise en œuvre des dispositions relatives au secret bancaire semble poser de graves problèmes et constitue — pour les autorités de poursuite pénale — l'un des principaux obstacles.

497. Premièrement, il est par conséquent recommandé à l'Ukraine de revoir les limitations actuelles paraissant restreindre la capacité des autorités de poursuite pénale d'accéder rapidement aux informations dans certains secteurs et de prendre les mesures nécessaires pour pallier la mauvaise connaissance des procédures applicables en la matière.

498. Deuxièmement, les autorités ukrainiennes devraient rationaliser et simplifier les procédures en vigueur et dispenser une procédure adéquate au personnel des autorités de poursuite pénale, de manière à ce que celui-ci comprenne parfaitement les exigences à respecter pour obtenir une ordonnance judiciaire. Cette formation devrait notamment porter sur les procédures dont disposent lesdites autorités.

3.4.3 Conformité avec la Recommandation 4

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|-------------|-------------------------------|---|
| R. 4 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Limitation de la capacité des autorités de poursuite pénale à accéder rapidement aux informations dans certains secteurs et méconnaissance des procédures applicables pertinentes dans ce domaine ; • L'équipe d'évaluation est profondément préoccupée par la mise en œuvre concrète des dispositions relatives au secret bancaire. |

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

3.5.1 Description et analyse

Recommandation 10

Pièces se rapportant aux transactions

499. L'article 5 de la Loi fondamentale exige que les institutions financières conservent les documents relatifs aux transactions financières pendant cinq ans à compter de la réalisation de la transaction. La Loi sur les banques et les activités bancaires, article 65, paragraphe 1, répète cette exigence. Les deux textes mentionnent uniquement des « documents », ce qui semble correspondre à une interprétation étroite de la Recommandation du GAFI laquelle mentionne « toutes les pièces nécessaires se rapportant aux transactions effectuées ». En d'autres termes, aucune disposition n'exige la conservation des pièces autres que des documents, par exemple des données. Cependant, les autorités ukrainiennes ont signalé que le terme « documents » est défini dans la Loi sur l'information, à l'article 27, comme « l'aspect matériel de l'acte de recevoir, conserver, utiliser et diffuser des informations en le fixant sur du papier, sur une bande magnétique, sur une pellicule, sur une cassette vidéo, sur une pellicule photographique ou sur un autre support ». Par conséquent, les données d'identification et les écritures bancaires (y compris

au format électronique) sont conservées par les institutions financières. Même si cette pratique semble répondre aux exigences énoncées dans les normes du GAFI, l'Ukraine devrait préciser dans la Loi fondamentale que « toutes les pièces nécessaires se rapportant aux transactions » devraient être conservées. En pratique, les institutions financières interrogées ont conservé l'ensemble des pièces se rapportant aux transactions. Les Ordonnances n^{os} 48 et 122 de la SCFM indiquent les éléments essentiels devant être repris dans les déclarations de transactions envoyées à cet organisme et notamment : le nom du client, l'adresse (du siège social ou du domicile) du client, la date de la transaction financière, les motifs de la transaction financière, la devise et le montant de la transaction financière et les données relatives à la banque auprès de laquelle le compte a été ouvert. Les ordonnances de la SCFM n'ont été communiquées à l'équipe d'évaluation qu'à l'issue de la visite sur place et, par conséquent, l'efficacité de ces mesures n'a pas pu être évaluée. Aucune disposition n'exige que les pièces se rapportant aux transactions soient suffisantes pour permettre la reconstitution des différentes transactions.

Données d'identification

500. L'article 5 de la Loi fondamentale exige également des institutions financières qu'elles « [...] conservent les documents relatifs à l'identification des personnes effectuant des transactions financières soumises au contrôle financier prévu par la présente loi, ainsi que les documents relatifs aux transactions financières, pendant cinq ans à compter de l'exécution desdites transactions ». Cependant, il n'est nulle part mentionné que les documents d'identification doivent être conservés pendant cinq ans au moins après la clôture du compte ou la fin de la relation d'affaires. L'Ordonnance n^o 40, paragraphe 5.9, de la SCFM comble cette lacune : « L'entité [...] est tenue de conserver les documents relatifs à l'identification des personnes, ainsi que l'ensemble de la documentation visant l'exécution des transactions financières, pendant cinq ans à compter de leur exécution. ».

501. Les autorités ukrainiennes font valoir que les institutions financières sont tenues de conserver les écritures comptables et la correspondance commerciale en vertu des exigences énoncées dans la Loi sur l'information. L'article 27 de cette loi prévoit que le terme *document* vise « l'aspect matériel de l'acte de recevoir, conserver, utiliser et diffuser des informations en le fixant sur du papier, sur une bande magnétique, sur une pellicule, sur une cassette vidéo, sur une pellicule photographique ou sur un autre support ». Les autorités ukrainiennes estiment que cette définition englobe les écritures comptables et la correspondance commerciale.

Banques

502. Les banques sont tenues de conserver une trace écrite des données d'identification. La Loi sur les banques et les activités bancaires, article 65, paragraphe 2, prévoit que : « Les résultats de l'identification du propriétaire du compte et de la personne autorisée à agir en son nom sont conservés par la banque pendant cinq ans à compter de la date de clôture du compte. ». De plus, la Résolution n^o 601 (8 décembre 2004), article 2, de la Banque nationale exige des succursales, des bureaux de représentation et des points de vente des banques qu'ils conservent les documents (accords/contrats, correspondance) relatifs à l'ouverture des comptes de dépôt pendant 10 ans à compter de la clôture du compte pour les personnes morales (point 168) et après l'expiration de l'accord concernant l'ouverture d'un compte de dépôt individuel (point 747). Cette situation génère certaines incohérences, dans la mesure où la Loi sur les banques et les activités bancaires mentionne un délai de cinq ans tandis que la Résolution n^o 601 de la Banque nationale mentionne un délai de 10 ans. Cependant, la Banque nationale a précisé que les exigences énoncées dans sa Résolution n^o 601 — portant le délai obligatoire de conservation des documents à 10 ans — visent à protéger les intérêts des déposants.

Institutions financières non bancaires

503. L'instruction n° 25, paragraphe 5.6, de la SCFMS, prévoit que : « L'institution doit conserver les documents relatifs à l'identification des parties et l'ensemble de la documentation relative aux transactions financières pendant cinq ans à compter de leur exécution. La Décision n° 538, paragraphe 6.9, de la SCSSM répète cette exigence. Ces obligations souffrent des mêmes lacunes que celles détectées dans la Loi fondamentale, à savoir qu'il n'est fait nulle part mention de la conservation des documents pendant au moins cinq ans à compter de la clôture du compte ou de la fin de la relation d'affaires. Les institutions financières ont signalé qu'en pratique elles conservent les écritures pendant au moins cinq ans.

504. Aucune exigence ne prévoit explicitement de s'assurer que toutes les pièces et informations relatives aux clients et aux opérations sont mises en temps voulu à la disposition des autorités nationales compétentes. Cependant, la Loi fondamentale, article 5, exige de ces institutions qu'elles « fournissent [...] des informations supplémentaires à la demande de l'autorité compétente [SCFM] relatives aux transactions financières étant devenues l'objet d'un contrôle financier, y compris les informations classées comme relevant du secret bancaire et commercial, dans un délai maximum de trois jours ouvrables à compter du moment de la réception de la demande. ».

505. La SCFM a signalé qu'en pratique les institutions financières fournissent les informations dans les délais requis. Un petit nombre d'entités ne respecte pas ces délais et se voit appliquer des sanctions.

506. La SCFM a fourni les statistiques suivantes :

- Du 21 mars 2008 au 26 janvier 2009 : 134 banques n'ont pas respecté le délai de communication d'informations complémentaires demandées par la SCFM.
- Sanctions : 18 personnes ont été reconnues coupables de ne pas soumettre des informations dans les délais. Parmi elles, quatorze se sont vu infliger une pénalité, trois ont reçu un avertissement verbal et une a été exemptée du paiement d'une amende.

507. La Banque nationale a fourni les statistiques suivantes :

- 2005 - la Banque nationale a reçu 5 lettres de la SCFM concernant 27 banques ayant omis de fournir des informations complémentaires à temps ou ayant fourni des informations incomplètes ;
- 2006 - la Banque nationale a reçu 5 lettres analogues concernant 5 banques ;
- 2007 - la Banque nationale a reçu 49 lettres ;
- 2008 - voir le tableau qui suit :

| | Nombre de banques | Nombre de demandes émanant de la SCFM | Nombre de transactions mentionnées dans la demande |
|--|--------------------------|--|---|
| Non-respect du délai | 63 | 206 | 15 076 |
| Communication d'informations incomplètes | 43 | 141 | 6 810 |
| Total | 88* | 343* | 21 886 |

* Ces chiffres peuvent traduire un double comptage

Recommandation spéciale VII

508. L'Ukraine a énoncé plusieurs exigences relatives au système de paiement, lesquelles figurent dans :

- la Résolution n° 348 de la Banque nationale, datée du 25 septembre 2007⁷⁷, relative à l'approbation de la réglementation et du fonctionnement des systèmes de paiement nationaux et internationaux en Ukraine ;
- l'Ordonnance n° 211 d'Ukrposhta, datée du 12 mai 2006, sur l'approbation et la promulgation des procédures relatives aux opérations postales, laquelle s'applique uniquement à l'opérateur postal national.

509. La Résolution n° 348 de la Banque nationale s'applique aux banques, aux institutions financières non bancaires dotées d'un permis d'effectuer des transmissions de fonds délivré par la SCFSM et à Ukrposhta (préambule, paragraphe 5) et, dans une certaine mesure, répond à certaines des exigences énoncées par la RS. VII. La Résolution n° 348 de la Banque nationale s'applique aux banques, aux institutions financières non bancaires et à Ukrposhta ; elle couvre les transmissions nationales et internationales. L'Ordonnance n° 211 d'Ukrposhta vise le fonctionnement général des systèmes de paiement et non pas l'énoncé d'obligations spécifiques en matière de LAB/CFT. Les autorités ukrainiennes ont indiqué qu'en pratique, seuls les banques, Ukrposhta et le Groupe financier ukrainien (lequel comprend 28 banques en qualité de participants indirects) ont accès aux systèmes de paiement.

510. Les virements électroniques sont définis dans la Loi sur les systèmes de paiement et les transmissions de fonds, chapitre 1, article 1, comme suit (la Résolution n° 348 de la Banque nationale renvoie d'ailleurs à cette définition) :

- *transmission de fonds* signifie le mouvement d'une certaine somme d'argent afin qu'elle soit déposée sur le compte du bénéficiaire (destinataire), suivi de la livraison en liquide à l'intéressé ; la même personne peut être à la fois l'initiateur et le destinataire de la transmission ;
- *l'ordre de transmission* désigne des documents sous forme papier ou électronique utilisés par les banques, leurs clients, les chambres de compensation, les sociétés réglant des transactions d'achat ou d'autres membres du système de paiement participant au processus.

511. La Résolution n° 348 de la Banque nationale, section V, paragraphe 4(e), exige que, concernant tous les virements électroniques d'une valeur égale ou supérieure à 5 000 UAH (environ 700 EUR) dans une devise étrangère, les institutions financières obtiennent et conservent les renseignements suivants relatifs aux donneurs d'ordre : nom, prénom, nom patronymique (le cas échéant), données sur l'emplacement et le numéro du compte (ou numéro unique de la transaction en l'absence de numéro de compte), nom et code de la banque du donneur d'ordre et adresse de celui-ci (ou, à défaut, son numéro d'identification fiscale ou bien une date et un lieu de naissance).

Ukrposhta

512. Les obligations visant des virements postaux électroniques imposés à Ukrposhta sont également énoncées dans l'article 3 de l'Ordonnance n° 211, lequel exige la collecte des renseignements suivants : nom, prénom, nom patronymique, adresse et téléphone du donneur d'ordre et du destinataire. Cependant, ces exigences ne sont pas conformes à la RS. VII du GAFI, dans la mesure où elles ne prévoient pas l'obtention et la conservation du numéro de compte du donneur d'ordre (ou d'un numéro de référence unique s'il n'y a pas de numéro de compte) et, au cas où l'adresse ne serait pas disponible, son remplacement par un numéro national d'identité, un numéro d'identification du client ou une date et un lieu de naissance.

513. Les transactions nationales et transfrontalières sont traitées de la même manière dans la Résolution n° 348 de la Banque nationale. La section V, paragraphe 4(e), de ce texte exige que

⁷⁷ Instruction enregistrée auprès du ministère de la Justice le 15 octobre 2007 (1173/14440), telle qu'amendée par la Résolution n° 165 du 5 juin 2008.

l'information relative au donneur d'ordre soit reprise à tous les stades de la transmission de fonds. La résolution ne prévoit aucune exception concernant les transmissions transfrontalières par lots lorsque celles-ci proviennent d'une seule et même personne. La Banque nationale peut refuser l'enregistrement de l'accord relatif à l'adhésion/participation à un système de paiement international si celui-ci n'est pas conforme aux normes LAB/CFT internationales (Banque nationale, Résolution n° 348, article III, paragraphe 5). La Banque nationale a signalé que les transmissions par lots n'existent pas en Ukraine. Aucune limitation technique n'empêche la communication de l'ensemble des renseignements relatifs au donneur d'ordre d'une transmission transfrontalière. De plus, la Loi fondamentale, article 5, impose aux institutions financières de conserver les documents relatifs aux transactions financières pendant cinq ans à compter du moment où elles ont été effectuées. Toutefois, cette disposition est trop générale et n'impose pas l'inclusion des renseignements détaillés prévue par la RS. VII.

514. De plus, l'article 5 de la Loi fondamentale exige des institutions financières qu'elles conservent les documents se rapportant aux transactions financières pendant cinq ans après l'exécution de la transaction. Cependant, cette exigence est d'un niveau trop général et n'englobe pas les renseignements détaillés prévus par la RS. VII.
515. Aucune exigence n'impose explicitement aux institutions financières destinataires d'adopter des procédures efficaces basées sur le risque pour identifier et traiter les virements électroniques n'étant pas accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre. Cependant, la Loi fondamentale, article 7, paragraphe 1, prévoit que : « Chaque entité de contrôle financier a le droit de refuser une transaction financière si elle découvre que ladite transaction est soumise à un contrôle financier en vertu de la présente loi ; dans un tel cas, une entité de contrôle financier initial devra identifier les personnes participant à la transaction financière, ainsi que la nature de ladite transaction, et soumettre cette information à l'autorité compétente. ». En effet, l'absence de renseignements complets sur le donneur d'ordres suscite ou contribue à susciter des soupçons quant aux virements ou aux transactions correspondantes et, en cas de besoin, sera déclarée à la SCFM.
516. La Banque nationale est chargée de surveiller le respect par les banques des dispositions énoncées dans sa Résolution n° 348. Elle a élaboré une liste de questions dont les surveillants doivent tenir compte lorsqu'ils évaluent la conformité. Les autorités ont signalé n'avoir jamais jusqu'à présent détecté de violations des exigences énoncées dans cette résolution.
517. L'Ukraine n'a pas pris de mesures pour surveiller efficacement le respect par Ukrposhta des règles et règlements mettant en œuvre la RS. VII. L'Ordonnance n° 211 ne remplit pas tous les critères techniques énumérés dans cette recommandation spéciale et, même si la SCFSM est responsable de la surveillance LAB/CFT d'Ukrposhta, elle n'a jamais procédé à une inspection sur place pour évaluer la manière dont l'opérateur national postal assume ses obligations LAB/CFT.
518. Bien que la Résolution n° 348 de la Banque nationale s'applique aux banques, aux institutions financières non bancaires et à Ukrposhta, la Banque nationale surveille uniquement la conformité des banques aux dispositions contenues dans ce texte. La SCFSM (pour les institutions financières non bancaires et Ukrposhta) n'est pas compétente pour surveiller le respect des exigences détaillées énoncées dans la Résolution n° 348 de la Banque nationale. Concernant les institutions financières non bancaires, la SCFSM surveille la manière dont elles assument les obligations LAB/CFT générales énoncées dans la Loi fondamentale et l'Instruction n° 25. Cette pratique se traduit par une lacune importante et, par conséquent, les institutions financières non bancaires et Ukrposhta ne font pas l'objet d'une surveillance efficace visant à garantir le respect des règles et règlements découlant de la RS. VII.
519. Un autre problème tient à ce que les autorités compétentes n'ont pas établi les mécanismes efficaces requis par la mise en œuvre de la RS. VII concernant les institutions financières non bancaires et Ukrposhta et, par conséquent, en cas de violation spécifique, ne peuvent pas appliquer les sanctions nécessaires prévues par la Résolution n° 348 de la Banque nationale.

520. L'équipe d'évaluation n'a reçu une traduction correcte (mais incomplète) de l'Ordonnance n° 211 qu'après la visite sur place et, par conséquent, n'a pas été en mesure d'évaluer l'efficacité de ces mesures.

3.5.2 Recommandation et commentaires

521. Les institutions financières interrogées par l'équipe d'évaluation comprenaient parfaitement les exigences relatives à la conservation des documents. De plus, malgré l'absence d'une disposition exigeant explicitement que toutes les informations relatives aux clients et aux transactions puissent être consultées rapidement, l'équipe d'évaluation est parvenue à la conclusion que la SCFM et les autorités de surveillance sont généralement satisfaites du délai dans lequel leur parviennent les rapports et ne considèrent pas que l'obtention de renseignements complémentaires pose vraiment problème.

522. Concernant la Recommandation 10, l'Ukraine aurait intérêt à énoncer les exigences relatives à la conservation des pièces de manière plus détaillée dans une loi ou un règlement. Ce texte devrait notamment :

- veiller à ce que les exigences en matière de conservation des documents visent « toutes les pièces requises concernant les transactions » et non pas uniquement les documents ;
- exiger des institutions financières non bancaires qu'elles conservent les pièces relatives aux données d'identification pendant cinq ans au moins après la clôture du compte ou la fin de la relation d'affaires ;
- exiger que les pièces se rapportant aux transactions soient suffisantes pour permettre la reconstitution des différentes transactions de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pénales.

523. L'équipe d'évaluation n'a reçu la traduction correcte des documents pertinents énonçant les obligations découlant de la RS. VII en Ukraine qu'à l'issue de la visite sur place et, par conséquent, n'a pas pu évaluer l'efficacité du mécanisme.

524. L'Ukraine devrait appliquer les critères détaillés énoncés dans la RS. VII du GAFI :

- appliquer les exemptions prévues ;
- veiller à ce que les exigences énoncées dans l'Ordonnance n° 211 soient compatibles avec celles énoncées dans la Résolution n° 348 de la Banque nationale et dans la RS. VII du GAFI ;
- exiger l'adoption de procédures efficaces et basées sur le risque d'identification et de gestion des virements électroniques n'étant pas accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre.

525. Les autorités ukrainiennes devraient sans délai surveiller efficacement la conformité des institutions financières non bancaires et d'Ukrposhta aux règles et règlements découlant de la RS. VII. De plus, elles devraient introduire des mécanismes prévoyant des sanctions en cas de violation spécifique — par les institutions financières non bancaires et Ukrposhta — de la Résolution n° 348 de la Banque nationale, sanctions qui seraient infligées par les autorités compétentes et devraient revêtir un caractère adéquat, proportionné et efficace.

526. L'Ukraine devrait mettre en place des mesures visant à s'assurer qu'Ukrposhta est efficacement surveillée sous l'angle du respect de ses obligations LAB/CFT.

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 | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Les institutions financières non bancaires ne sont pas tenues de conserver une trace écrite des données d'identification pendant au moins cinq ans après la clôture du compte ou la fin de la relation d'affaires ; • Aucune disposition ne prévoit que les pièces se rapportant aux transactions doivent être suffisantes pour permettre la reconstitution des différentes transactions. |
| RS. VII | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les obligations imposées par l'ordonnance n° 211 à Ukrposhta ne sont pas conformes aux exigences du GAFI ; • Aucune disposition n'impose explicitement aux institutions financières d'adopter des procédures efficaces basées sur le risque d'identification et de gestion des virements électroniques n'étant pas accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre ; • Les autorités compétentes ne disposent pas des pouvoirs nécessaires ou de l'arsenal requis pour surveiller efficacement le respect — par les institutions financières non bancaires et Ukrposhta — des exigences énoncées dans la Résolution n° 348 de la Banque nationale ; • Les autorités compétentes ne disposent pas des mécanismes requis pour infliger des sanctions en cas de violation spécifique de la Résolution n° 348 de la Banque nationale. |

Transactions inhabituelles ou suspectes

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

3.6.1 Description et analyse

Recommandation 11

527. En vertu de l'article 12 (1) de la Loi fondamentale, « toute transaction financière non standard ou excessivement compliquée dépourvue de logique économique ou d'objectif licite évidents » devrait faire l'objet d'un contrôle financier interne. Ce contrôle, tel qu'il est défini à l'article 1 de la Loi fondamentale, englobe les activités visant la détection des opérations financières soumises à un contrôle financier obligatoire et les opérations financières pouvant être liées à la légalisation (au blanchiment) des produits du crime. Le régime du contrôle financier ukrainien est décrit plus en détail dans la section 3.7.

528. L'Ordonnance n° 40 du 24 avril 2003 énonce des exigences supplémentaires relatives à l'organisation de la surveillance financière — par les entités de contrôle financier initial — dans le cadre de la prévention et de la répression de l'introduction dans l'économie officielle des produits du crime et de sommes destinées à financer des actes terroristes⁷⁸. Le paragraphe 4.1 de l'Ordonnance n° 40 de la SCFM exige que les procédures de déclaration prévoient l'adoption de « mesures visant à déceler l'essence et l'objet des transactions soumises au contrôle financier » et susceptibles « d'avoir un lien, de cibler ou de favoriser le financement du terrorisme ». Cette ordonnance exige également des entités qu'elles conservent un registre répertoriant toutes les données relatives aux transactions financières soumises à un contrôle financier (que ce contrôle

⁷⁸ Instruction enregistrée auprès du ministère de la Justice le 29 avril 2003 (337/7658), telle qu'elle est complétée et amendée par l'Ordonnance du service de contrôle financier du ministère des Finances n° 73 du 19 juillet 2004 et les Ordonnances de la SCFM n° 160 du 17 août 2005, 163 du 21 août 2006, 6 du 16 janvier 2007 et 238 du 26 décembre 2007.

soit obligatoire ou interne). Par conséquent, toutes les informations, y compris « l'essence et l'objet des transactions soumises au contrôle financier » doivent figurer dans ledit registre.

529. La Résolution n° 189 de la Banque nationale exige des banques qu'elles enregistrent les transactions et mènent des actions suffisantes pour clarifier la nature et l'objet des transactions soumises au contrôle financier, notamment en exigeant des documents et des informations complémentaires visant ladite transaction. La décision concernant la question de savoir si une telle transaction mérite d'être déclarée doit être prise dans un délai de 10 jours à compter de l'enregistrement de cette transaction (paragraphe 4.3) conformément aux procédures internes de la banque et, au cas où aucune déclaration ne serait envoyée, le responsable au sein de la banque devra motiver sa décision dans un rapport reprenant les éléments suivants : numéro d'enregistrement de la transaction, date d'enregistrement, résultat des actions entreprises pour clarifier l'essence et l'objet de la transaction et signature du responsable au sein de la banque. Des dispositions relatives à l'examen du contexte et de l'objet des transactions financières et à la conservation des pièces relatives aux transactions figurent également dans l'Instruction n° 25 de la SCFSM et la Décision n° 538 de la SCSSM, lesquelles réglementent le contrôle financier effectué par les institutions financières non bancaires. Ces dispositions sont analogues à celles énoncées dans l'Ordonnance n° 40 de la SCFM.
530. Cependant, l'Ordonnance n° 40, ainsi que les résolutions sectorielles pertinentes, ne précisent pas la portée de l'examen ; en d'autres termes, elles ne prévoient pas que ledit examen doit être effectué « aussi rapidement que possible ».
531. L'article 5 de la Loi fondamentale exige que les documents sur l'identification des personnes et sur les transactions financières soient conservés pendant cinq ans après l'exécution de la transaction. Cette disposition ne saurait s'interpréter comme exigeant explicitement des institutions financières qu'elles conservent les informations obtenues sur le contexte et l'objet des transactions financières à la disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes pendant au moins cinq ans. Cependant, comme indiqué plus haut, l'Ordonnance n° 40 de la SCFM prévoit que toutes les informations liées aux transactions financières, y compris « l'essence et l'objet des transactions soumises au contrôle financier », ainsi que les résultats de cette analyse, devraient être inscrites au registre. En vertu de la Résolution n° 644 du Cabinet des ministres d'Ukraine, datée du 26 avril 2003, le registre doit être conservé au format électronique et/ou sur papier pendant cinq ans à la disposition des autorités compétentes. Les commissaires aux comptes ont le droit d'exiger les documents nécessaires liés à l'objet de leur vérification (y compris le résultat desdites vérifications), conformément aux articles 9 et 18 de la Loi sur la vérification des comptes.
532. De plus, les autorités ont également mentionné l'Ordonnance n° 40 de la SCFM qui recommande aux entités soumises à l'obligation de déclaration de rédiger des questionnaires comprenant des données sur l'identification et l'analyse de la personne effectuant la transaction financière. Ce questionnaire devrait inclure des informations sur « l'objet et les motifs de la transaction ». Les évaluateurs ont confirmé que toutes les institutions financières utilisent des questionnaires de ce type dans le cadre de leurs activités de contrôle financier interne et qu'elles les conservent pendant au moins cinq ans.
533. Sauf en ce qui concerne les banques, les réunions tenues avec les représentants du secteur privé ont révélé des différences sous l'angle de la connaissance — par les institutions financières non bancaires — de l'étendue des données devant être consignées dans le registre.

Recommandation 21

Attention particulière prêtée à certains pays

534. L'article 11 de la Loi fondamentale oblige les institutions financières à déclarer à la SCFM toutes les transactions financières égales ou supérieures à 80 000 UAH (ou à l'équivalent en devises étrangères) répondant à l'un ou plusieurs des critères énoncés dans cette disposition, dans

le cadre de ce qu'il est connu d'appeler « le contrôle financier obligatoire ». Ces indicateurs visent notamment :

- « la transmission de fonds vers ou depuis un compte anonyme (numéroté) à l'étranger, ainsi que la transmission de fonds vers un compte ouvert auprès d'une institution financière située dans un pays repris dans la liste des zones offshore établie par le Cabinet des ministres d'Ukraine » et
- « le placement ou la transmission de fonds, l'octroi ou la réception d'un crédit (prêt), l'exécution de transactions financières portant sur des valeurs mobilières lorsque l'une au moins des parties est une personne physique ou morale enregistrée, située ou résidant dans un pays (territoire) ne participant pas aux efforts de coopération internationale dans le domaine de la prévention et de la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme, ou si l'une des parties dispose d'un compte ouvert auprès d'une banque située dans un tel pays (territoire) ».

535. Cependant, les transactions répondant à l'un des critères susmentionnés ne doivent être déclarées à la SCFM que si elles dépassent le seuil prescrit.

536. Les autorités mentionnées dans ce contexte veillent également à l'application des dispositions de l'Ordonnance n° 40 (annexe 1), et de la Résolution n° 189 (annexe 7) de la Banque nationale, ainsi que de la Décision n° 538 (annexe 2) de la SCSSM. Ces textes énoncent de manière assez semblable une liste des critères de risque (liste qui peut être au besoin complétée par les institutions concernées) englobant les résidents des pays (territoires) dont on sait de source sûre qu'ils ne respectent pas les normes LAB/CFT généralement acceptées, qu'ils n'appliquent pas les Recommandations du GAFI, qu'ils sont secoués par des luttes armées ou qu'ils sont définis comme des pays offshore. Les institutions financières doivent accorder une attention particulière aux transactions de cette nature. L'Instruction n° 25 (paragraphe 4.5) de la SCFSM exige des institutions qu'elles élaborent leurs propres critères et consultent dans ce contexte la liste suggérée des critères repris dans l'Ordonnance n° 40 de la SCFM. Les autorités ont signalé aux évaluateurs que l'élaboration de ces critères de risque est considérée comme une obligation et qu'elles attendent des entités soumises à l'obligation de déclaration qu'elles incluent lesdits critères dans leurs procédures de contrôle financier interne.

537. Cependant, compte tenu de la formulation de l'Ordonnance n° 40 de la SCFM (« les critères d'évaluation d'un tel risque, présentés dans l'annexe 1 du présent texte, peuvent former la base »), ces critères de risque ne peuvent être considérés que comme des « consignes » et non pas comme une obligation pour les institutions financières d'accorder une attention particulière à toutes les relations d'affaires et les transactions menées soit dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, soit avec des ressortissants de ces pays. Aucune disposition n'impose explicitement d'accorder une attention particulière à toutes les relations d'affaires et les transactions menées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, soit avec des ressortissants de ces pays.

538. Dans le cadre des mesures visant à assurer que les institutions financières sont informées des préoccupations suscitées par les déficiences des dispositifs de LAB/CFT d'autres pays, la SCFM prépare et met régulièrement à jour une liste des pays offshore et la diffuse auprès des entités soumises à l'obligation de déclaration. La liste énumère les pays repris dans les déclarations du GAFI. De plus, les représentants de la Banque nationale ont expliqué qu'ils informent les banques des risques inhérents à l'établissement de relations d'affaires avec des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, notamment en ce qui concerne les déclarations du GAFI concernant les pays dotés d'un régime défaillant de prévention et de répression du blanchiment de capitaux, les listes publiées par les États-Unis, les listes publiées par les Nations Unies, etc.

Examen des transactions

539. L'exigence d'examen du contexte de l'objet des transactions avec les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI est indirectement énoncée dans l'obligation générale de détermination de « l'essence et l'objet des transactions soumises au contrôle financier ». Dans la mesure où les entités soumises à l'obligation de déclaration sont tenues de conserver des registres répertoriant l'ensemble des transactions (Ordonnance n° 40 de la SCFM), elles sont également astreintes à mettre leurs conclusions écrites sur les transactions avec ces pays à la disposition des autorités compétentes ; de plus, les lois sectorielles habilent la Banque nationale, la SCFSM et la SCSSM à accéder à tous les documents des entités contrôlées nécessaires à l'exécution adéquate de leur tâche de surveillance. Cependant, aucun texte n'énonce l'obligation explicite pour les institutions financières d'examiner, « dans toute la mesure du possible », le contexte et l'objet des transactions n'ayant pas d'objets économiques ou licites apparents avec des ressortissants ou des résidents de pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

Contre-mesures

540. Les évaluateurs ont trouvé que les exemples suivants pouvaient être considérés comme des contre-mesures éventuelles.

541. La Loi sur les banques et les activités bancaires (article 24) prévoit qu'une banque étrangère a le droit d'ouvrir une succursale en Ukraine dès lors que : « 1) le pays où la banque étrangère est enregistrée fait partie de ceux qui participent aux efforts de la coopération internationale dans le domaine de la prévention et de la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme et coopère avec le Groupe d'action financière (GAFI) ; 2) le pays où la banque étrangère est enregistrée est doté d'un système de surveillance des banques conforme aux Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace publiés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ». En vertu de cette disposition, la Banque nationale est habilitée à refuser l'installation d'une succursale de banque étrangère en Ukraine. De plus, en vertu du paragraphe 1.2 du Règlement relatif à l'établissement de filiales, de succursales et de bureaux de représentation de banques ukrainiennes sur le territoire d'Etats tiers⁷⁹, la Banque nationale doit approuver l'établissement de ces entités dès lors que le pays hôte est devenu partie aux accords internationaux relatifs à la prévention et la répression de la légalisation des produits du crime et du financement du terrorisme et que son secteur financier n'affiche pas un bilan négatif sous l'angle du respect des principales normes LAB/CFT internationales.

542. Le deuxième exemple vise le secteur des assurances. La loi sur l'assurance prévoit qu'un assureur non-résident est autorisé à mener des activités dans ce secteur en Ukraine uniquement si : « 1) le pays d'origine fait partie de ceux qui participent aux efforts de coopération internationale dans le domaine de la prévention et de la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme et coopère également avec le Groupe d'action financière (GAFI) ; 2) un traité (protocole d'accord) sur l'échange de renseignements a été signé entre l'autorité de surveillance du secteur de l'assurance du pays où le non-résident est enregistré et l'autorité ukrainienne compétente ; 3) l'activité de l'assureur non-résident est surveillée par les autorités compétentes conformément à la législation en vigueur dans son pays de résidence ; [...] 5) l'assureur non-résident est enregistré sur un territoire qui, sur décision de l'OCDE et des Nations Unies, n'a pas le statut offshore ou sur le territoire d'un pays tiers, dès lors que le statut d'État ou de territoire non offshore est confirmé par le rapport de la mission commerciale concernée ; 6) l'assureur non-résident dispose d'un permis valable l'autorisant à exercer des activités dans le domaine de l'assurance en vertu de la législation du pays où il est enregistré. ».

543. L'équipe d'évaluation n'a pas reçu d'autres exemples de contre-mesures susceptibles d'être utilisées avec les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

⁷⁹ Instruction enregistrée auprès du ministère de la Justice d'Ukraine le 20 avril 2006 (463/12337).

3.6.2 Recommandations et commentaires

Recommandation 11

544. La législation ukrainienne devrait exiger explicitement des institutions financières qu'elles étudient, dans toute la mesure du possible, le contexte et l'objet de toutes les transactions financières inhabituelles.

545. Les autorités devraient davantage s'efforcer de veiller à ce que les institutions financières non bancaires connaissent les exigences en vigueur et à ce qu'elles respectent scrupuleusement leurs obligations concernant l'étendue des données devant être répertoriées dans le registre des transactions financières — effectuées dans les différents secteurs concernés — soumises à un contrôle financier.

Recommandation 21

546. Les autorités devraient être explicitement tenues de porter une attention particulière aux transactions commerciales et aux relations d'affaires avec des ressortissants ou des résidents de pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

547. Les autorités ukrainiennes devraient modifier la législation et la réglementation de manière à prévoir une obligation claire d'étudier, dans toute la mesure du possible, le contexte et l'objet des transactions financières exécutées soit dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI soit avec des ressortissants de ces pays, lorsque lesdites transactions n'ont pas d'objet économique ou licite apparent.

548. Les autorités devraient vérifier l'existence d'un fondement juridique approprié permettant l'application de contre-mesures adéquates à toutes les institutions financières et dans tous les cas où des relations d'affaires ou autres impliquent des pays qui continuent à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les Recommandations du GAFI.

3.6.3 Conformité avec les Recommandations 11 et 21

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|-------------------------------|--|
| R. 11 | LC | <ul style="list-style-type: none">• L'obligation d'étudier, dans toute la mesure du possible, le contexte et l'objet de toutes les transactions financières inhabituelles n'est pas explicitement couverte ;• On constate une mise en œuvre incohérente de la portée prescrite des données répertoriées dans le registre des transactions financières soumises au contrôle financier, concernant le secteur financier non bancaire. |
| R. 21 | NC | <ul style="list-style-type: none">• Aucune disposition n'impose clairement aux institutions financières d'accorder une attention particulière à toutes les relations d'affaires et transactions avec des personnes ressortissantes de ou résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI ;• Aucune disposition n'impose explicitement d'étendre, dans toute la mesure du possible, l'examen du contexte et de l'objet des transactions financières avec des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI ;• Aucun mécanisme amélioré n'a été mis en place pour appliquer l'ensemble des contre-mesures. |

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

3.7.1 Description et analyse

Recommandation 13

549. La Loi fondamentale décrit les principaux aspects du système de déclaration de manière assez compliquée, dans la mesure où plusieurs dispositions entrent en jeu : les articles 5 (tâches et devoirs des entités soumises à l'obligation de déclaration), 8 (soumission de l'information relative à la transaction financière), 11 (transactions financières soumises au contrôle financier obligatoire) et 12 (transactions financières soumises au contrôle financier interne).

550. Le système défini dans la Loi fondamentale mentionne deux types de contrôles financiers : le contrôle obligatoire et le contrôle interne. Bien que le contrôle financier obligatoire ne soit pas lié aux exigences énoncées dans la Recommandation 13, cette partie du présent rapport contient certaines explications concernant sa structure et ses composantes de manière à permettre au lecteur de mieux appréhender le système de contrôle financier en vigueur en Ukraine.

551. Le contrôle financier obligatoire s'applique à toute transaction égale ou supérieure à 80 000 UAH (ou la somme équivalente en devises étrangères) et remplissant au moins l'un des 14 critères objectifs énumérés à l'article 11. Nombre des critères déclenchant l'envoi d'un rapport financier obligatoire décrivent en fait des transactions inhabituelles. La liste des transactions est complète, voire exhaustive. L'article 5 oblige les entités soumises à l'obligation de déclaration de soumettre à la SCFM des informations relatives aux transactions financières assujetties au contrôle financier obligatoire dans un délai de trois jours à compter de leur enregistrement, que lesdites entités aient considéré ces transactions comme suspectes ou pas. Compte tenu du nombre de transactions soumises au contrôle financier obligatoire, d'aucuns font valoir que l'application de ce régime entraîne le recours à un personnel important et détourne des ressources du contrôle financier interne.

552. Le contrôle financier interne est défini comme l'activité des entités soumises à l'obligation de déclaration en vue de détecter les opérations financières soumises au contrôle financier obligatoire et les autres opérations financières pouvant être liées à la légalisation (blanchiment) des produits du crime.

553. L'article 12 détermine les transactions financières soumises au contrôle financier interne en établissant trois catégories principales incluant chacune plusieurs critères :

- a) les transactions financières non standards ou excessivement compliquées dépourvues de logique économique ou d'objectif licite évidents ;
- b) le fait qu'une transaction financière ne soit pas conforme à l'activité d'une personne morale telle qu'elle est définie dans ses statuts ;
- c) les transactions financières répétées dont la nature laisse à penser qu'elles visent à se soustraire aux procédures de contrôle financier obligatoire.

554. L'article 12 répertorie de manière détaillée les types de transactions qui devraient être soumis au contrôle financier interne, mais contient également une disposition générale englobant tous les cas de figure prévoyant que le contrôle financier interne peut également s'appliquer aux autres transactions financières dès lors qu'une entité soumise à l'obligation de déclaration « a des raisons de croire qu'une transaction financière vise à blanchir les produits d'un crime ». Par conséquent, le contrôle financier interne couvre toutes les transactions explicitement définies dans l'article 12, ainsi que l'ensemble des autres transactions considérées comme suspectes par les institutions.

555. Comme les autorités l'ont expliqué, le but du contrôle financier interne est d'identifier les transactions requérant une analyse complémentaire de la part des entités soumises à l'obligation

de déclaration. Ce contrôle ne contraint pas lesdites entités à déclarer les transactions concernées à la SCFM. Il appartient à chaque entité de décider si une transaction doit faire l'objet d'une déclaration et, par conséquent, de déterminer si elle doit être considérée comme suspecte.

556. De plus, l'article 8 de la Loi fondamentale prévoit que, lorsque le salarié d'une entité soumise à l'obligation de déclaration a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une certaine transaction financière est effectuée dans le but de légaliser (blanchir) les produits d'un crime, il doit en informer la SCFM. Il n'existe aucune relation mentionnée comme telle entre l'obligation de déclaration énoncée à l'article 8 et le contrôle financier à deux niveaux établi par les articles 11 et 12 de la Loi fondamentale. L'ensemble de ces dispositions institue un régime de déclaration très particulier, que d'aucuns considèrent comme compliqué et n'étant pas forcément basé sur le soupçon.
557. L'obligation de déclaration mentionne « les transactions financières effectuées pour légaliser les produits d'un crime [...] ». Le terme « transaction financière » est défini dans l'article 1 de la Loi fondamentale. Les autorités ont expliqué que le terme « produits d'un crime » équivaut au terme « fonds ». En vertu de l'article 1 de la Loi fondamentale, ces produits désignent « tout avantage économique résultant de la commission d'un acte illicite socialement dangereux qui précède la légalisation (blanchiment) desdits produits et consiste en un bien matériel ou un titre, en biens meubles ou immeubles et en documents juridiques confirmant le titre sur ces biens ou une part dans lesdits biens ». Cette définition englobe les éléments nécessaires, tels qu'ils sont énoncés dans le glossaire de la Méthodologie. Il convient de rappeler qu'une partie des 20 catégories d'infractions sous-jacentes prévues par le GAFI n'est pas couverte par le Code pénal (voir la section 2.1).
558. Le terme « financement du terrorisme » n'est pas défini dans la Loi fondamentale. Cependant, cette loi énonce clairement l'obligation (article 8) de déclarer toutes les transactions financières que l'entité soumise soupçonne ou aurait dû soupçonner d'être liées au financement d'activités terroristes, d'actes terroristes ou d'organisations terroristes. L'information doit être immédiatement soumise à la SCFM et aux autorités de poursuite pénale. En pratique, la liste des personnes liées à une activité terroriste est préparée, diffusée et publiée sur le site Web⁸⁰ de la CRF à l'intention des entités soumises à l'obligation de déclaration et constitue la seule source utilisée par les entités pour détecter les transactions censées être considérées comme suspectes sous l'angle du FT.
559. En vertu de la Loi fondamentale, la déclaration des opérations suspectes n'est pas liée à un certain seuil : en d'autres termes, toutes les opérations suspectes devraient être soumises à la SCFM. Les exigences en matière de déclaration couvrent uniquement une certaine forme de tentatives d'opérations. L'article 7, paragraphe 2, de la Loi fondamentale habilite les entités soumises à l'obligation de déclaration à refuser d'effectuer une transaction financière dès lors qu'elles soupçonnent ladite transaction d'être assujettie à un contrôle financier ; l'entité est obligée d'identifier la personne participant à l'opération et de signaler les faits à la CRF (en soulignant qu'il s'agit d'une affaire de transaction non effectuée⁸¹). Cette disposition couvre les transactions ordonnées par les clients mais non effectuées en raison du refus de l'entité soumise à l'obligation de déclaration. Les tentatives d'opérations n'ayant pas été effectuées en raison d'une décision du client de retirer son ordre ne sont pas explicitement couvertes. À cet égard, les autorités ont mentionné le premier paragraphe de l'article 7 de la Loi fondamentale, lequel contraint les entités chargées du contrôle financier initial, « avant ou après une transaction financière », à « déterminer si la transaction financière doit être soumise au contrôle financier en vertu de la présente loi ». Toutefois, le contrôle financier, tel qu'il est défini dans la Loi fondamentale, ne couvre pas nécessairement l'envoi de DOS pour toutes les transactions soumises

⁸⁰ Les autorités ont signalé, à l'issue de la visite, que le site Web officiel de la SCFM inclut des liens vers les listes du ministère du Trésor des Etats-Unis et de l'UE.

⁸¹ Ordonnance n° 48 du service de contrôle financier du ministère des Finances relative à l'approbation de certaines formes d'enregistrement et de soumission d'informations dans le cadre du contrôle financier et Instructions (datées du 13 mai 2003) concernant les modalités de cette soumission.

au contrôle financier (seules les transactions couvertes par le contrôle financier obligatoire doivent être immédiatement soumises à la SCFM).

560. Un autre acte normatif mérite peut-être d'être mentionné dans le contexte des tentatives d'opérations : il s'agit de la Résolution n° 189 de la Banque nationale qui impose aux banques de déclarer à la SCFM toutes les transactions que ces établissements ont des motifs raisonnables de soupçonner d'être liées à une tentative de blanchiment des capitaux. Néanmoins, cette résolution couvre les tentatives de blanchiment de capitaux et, à ce titre, ne saurait être considérée comme couvrant explicitement les tentatives de transactions. Par conséquent, les dispositions mentionnées (Loi fondamentale et Résolution n° 189) doivent être considérées uniquement comme un effort visant à inclure certains types de tentatives d'opérations dans le régime DOS. Dans la mesure où cette question correspond à un critère marqué d'un astérisque, la nécessité de déclarer toutes les tentatives de transactions suspectes devrait être explicitement prévue par la législation ou la réglementation.

561. La Loi fondamentale exige la déclaration de toutes les transactions apparaissant suspectes. Rien n'indique qu'aucune DOS ne peut être envoyée dès lors que l'on tombe dans le domaine fiscal. En cas de soupçon de BC ou de FT, la DOS doit être envoyée même si cette procédure risque de ne pas aboutir à une condamnation, dans la mesure où la fraude fiscale n'est pas considérée comme une infraction sous-jacente du blanchiment de capitaux.

562. En dehors du délai prévu pour l'envoi de rapports dans le cadre du contrôle financier obligatoire (trois jours ouvrables à compter du moment de l'enregistrement de la transaction), la Loi ne fixe pas de délai pour l'envoi de DOS à la SCFM. L'Ordonnance n° 42 de la SCFM ne fixe aucun délai : elle se contente de préciser que le responsable de la mise en conformité LAB est chargé de décider des transactions méritant d'être signalées à la SCFM. Le seul acte normatif précisant le délai d'envoi des DOS à la SCFM est la Résolution n° 189 de la Banque nationale. Le paragraphe 5.2 de ladite résolution prévoit en effet que « les informations relatives à une transaction financière dont les employés de la banque (agence) ont des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est effectuée en vue de légaliser (blanchir) les produits d'un crime sont déclarées à l'autorité compétente le jour même où le soupçon est né ». L'équipe d'évaluation considère que la coexistence de plusieurs dispositions concernant différentes institutions financières risque d'aboutir à une mise en œuvre inégale du régime de déclaration.

Élément complémentaire

563. Les entités assujetties aux obligations de déclaration sont tenues d'envoyer des DOS dès qu'elles suspectent ou ont des motifs raisonnables de soupçonner que des fonds sont en réalité les produits d'un crime, de sorte que cette obligation couvre les produits de tous les actes criminels constitutifs d'une infraction sous-jacente en Ukraine.

Efficacité

564. Les autorités ont communiqué les statistiques suivantes après la visite sur place :

| Année | Montant total | Contrôle financier obligatoire | | Contrôle financier interne | | Contrôle financier obligatoire et interne | |
|-------|---------------|--------------------------------|---------|----------------------------|---------|---|--------|
| | | Montant | % | Montant | % | Montant | % |
| 2004 | 695 566 | 392 086 | 56,37 % | 279 694 | 40,21 % | 23 786 | 3,42 % |
| 2005 | 786 215 | 435 707 | 55,42 % | 326 860 | 41,57 % | 23 648 | 3,01 % |
| 2006 | 821 735 | 508 654 | 61,90 % | 292 027 | 35,54 % | 21 054 | 2,56 % |
| 2007 | 1 003 931 | 680 931 | 67,83 % | 310 260 | 30,90 % | 12 740 | 1,27 % |

| | | | | | | | |
|------|-----------|---------|---------|---------|---------|-------|--------|
| 2008 | 1 067 738 | 777 253 | 72,79 % | 281 120 | 26,33 % | 9 365 | 0,88 % |
|------|-----------|---------|---------|---------|---------|-------|--------|

565. Si on laisse de côté la complexité du régime de déclaration, il ressort des statistiques fournies que les DOS envoyées dans le cadre du contrôle financier obligatoire représentent la majorité. Plus important encore, la part des DOS envoyées dans le cadre du contrôle financier obligatoire a augmenté ces dernières années, ce qui ne saurait passer pour une tendance positive sous l'angle de la mise en œuvre du régime de déclaration basé sur les risques. De plus, la liste des indicateurs énoncés dans la Loi — concernant aussi bien le contrôle financier obligatoire que le contrôle financier interne — s'applique à l'ensemble des entités soumises à l'obligation de déclaration répertoriées, quels que soient leur nature, leur complexité et les risques inhérents aux différents secteurs.
566. Sur la base de ses rencontres avec des représentants du secteur privé, l'équipe d'évaluation croit savoir qu'une partie des entités soumises à l'obligation de déclaration (notamment les institutions non bancaires) considère cette liste comme exhaustive et qu'elles ne signalent à la SCFM que les transactions explicitement mentionnées à l'article 12 de la Loi fondamentale. Ces entretiens ont également révélé que, l'analyse — par les responsables de la mise en conformité LAB d'une partie de ces institutions financières non bancaires — des transactions financières soumises, en vertu de la Loi fondamentale, au contrôle financier (obligatoire et interne) ne revêt pas la profondeur requise pour permettre de prendre à bon escient des décisions concernant l'envoi de DOS à la SCFM. Les statistiques communiquées et la part grandissante des DOS envoyées dans le cadre du contrôle financier obligatoire confirment cette conclusion. Ainsi, au vu de l'information reçue et des réactions du secteur privé, l'équipe d'évaluation craint que le régime actuel de déclaration, tel qu'il est mis en œuvre, n'accorde une trop grande part au contrôle financier obligatoire au lieu de se fonder sur les soupçons.
567. Selon les informations communiquées pendant la visite sur place, la plupart des communications reçues par la SCFM continuent à émaner des banques (lesquelles ont envoyé 97 % des DOS en 2007). À l'époque de la visite sur place, les banques faisaient preuve d'une bonne compréhension de la nature et de l'objet de l'obligation de déclaration, notamment les banques appartenant à des intérêts étrangers (lesquelles ont hérité du savoir-faire de leur société mère en matière de LAB/CFT). Les bonnes performances des banques sous l'angle de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme résultent également d'un argument supplémentaire. Selon les statistiques relatives aux déclarations communiquées par les banques à la SCFM, en 2006, 2007 et pendant les premiers mois de 2008, 44,7 % en moyenne des déclarations visaient des transactions faisant l'objet d'un contrôle financier interne : une proportion supérieure à la part de ce type de transactions dans le nombre total des déclarations envoyées par l'ensemble des entités soumises à l'obligation de déclaration. De plus, la Banque nationale a révélé que les transactions n'étant pas explicitement définies aux articles 11 et 12 (c'est-à-dire les transactions relevant de la disposition générale englobant tous les cas de figure représentent entre 12 et 18 % (pour les trois dernières années) du nombre total de transactions divulguées à la SCFM. Il semble donc que les banques accordent davantage d'attention à la détection des transactions suspectes.
568. Si cette évolution est encourageante pour le secteur bancaire, les évaluateurs nourrissent des doutes sur l'efficacité du système de déclaration tel qu'il est appliqué par les institutions financières non bancaires. En dépit des efforts déployés par la SCFM afin de préparer des consignes et des recommandations visant à améliorer les pratiques de contrôle financier et même si les autorités ont informé les évaluateurs que, au cours des deux dernières années, le nombre de DOS envoyées par les institutions non bancaires a augmenté (par rapport à 2006), le nombre de DOS émanant des autres institutions financières (voir les chiffres dans la section 2.5 du présent rapport) reste faible et trahit une mauvaise compréhension dans les autres secteurs, ce qui pourrait orienter les efforts des organismes de contrôle.

Recommandation spéciale IV

569. L'article 8 de la Loi fondamentale impose aux entités de procéder à un contrôle financier initial lorsqu'elles « soupçonnent ou auraient dû soupçonner une transaction financière d'être liée au financement d'activités terroristes, d'actes terroristes ou d'organisations terroristes » ; dans ce cas, « elles doivent immédiatement notifier l'organisme compétent et les autorités de poursuite pénale énumérées dans les lois pertinentes ». Les actes normatifs promulgués par la Banque nationale, la SCSSM et la SCFSRM précisent que ce contrôle doit avoir lieu le jour même de la détection d'une telle transaction.

570. En vertu de la Loi fondamentale, la déclaration d'opérations suspectes liées ou visant à financer une activité terroriste, des actes terroristes ou des organisations terroristes ne dépend d'aucun seuil : toutes les transactions suspectes doivent être soumises à la SCFM. L'information doit être immédiatement communiquée à la SCFM et aux autorités de poursuite pénale. Comme expliqué plus haut, les tentatives d'opérations ne sont pas directement couvertes par la législation ou la réglementation. De plus, même si la Loi fondamentale ne limite pas les possibilités de déclaration de transactions financières liées à des questions fiscales, la fraude fiscale n'est pas une infraction sous-jacente.

Efficacité

571. Les autorités n'ont communiqué aucune statistique concernant les DOS liées au FT, de sorte que l'équipe d'évaluation n'a pas pu analyser l'efficacité du régime des signalements d'opérations suspectes sous l'angle du financement du terrorisme. Pendant la visite, l'équipe a appris que le nombre de déclarations relatives à des soupçons de financement du terrorisme était faible, dans la mesure où l'Ukraine n'est pas exposée à des menaces terroristes. Une autre raison pouvant expliquer ce faible nombre tient à la mauvaise compréhension de leur obligation de déclaration des opérations soupçonnées d'être liées au financement du terrorisme par les entités soumises à ladite obligation : un constat qui semble inciter à des efforts supplémentaires de la part de la SCFM et des autorités de surveillance pour sensibiliser ce secteur aux caractéristiques du FT.

Recommandation 14 (exonération de responsabilité et interdiction d'avertir le client)

572. Les entités déclarantes, ainsi que leurs agents et autres employés, sont protégés contre la responsabilité disciplinaire, administrative, pénale et civile associée à la soumission d'informations relatives à une transaction financière à la CRF, conformément à la Loi fondamentale, ainsi qu'à d'autres actions visant la mise en œuvre de la législation (article 8 de la Loi fondamentale). Le texte ne mentionne pas la condition préalable de « bonne foi » et ne prévoit pas non plus de protection si la personne à l'origine de la déclaration ne savait pas précisément quelle était l'activité criminelle en question, même si l'activité illégale ayant fait l'objet du soupçon ne s'est pas réellement produite. Cette exonération de responsabilité pourrait donc aller encore plus loin que la norme énoncée dans la Recommandation 14 et, par conséquent, est pleinement conforme à celle-ci.

573. La Loi fondamentale interdit « aux agents des entités de contrôle financier initial — ayant soumis à l'autorité compétente des informations sur une transaction financière quelconque soumise au contrôle financier en vertu de la présente loi — d'informer de cette démarche les personnes participant à ladite transaction ou des tiers » (article 8.4). La Résolution n° 189 de la Banque nationale (paragraphe 5.1) interdit aux employés des banques de soumettre des informations — relatives à une transaction financière faisant l'objet d'un contrôle financier obligatoire à la SCFM — aux personnes effectuant ladite transaction ou à des tiers. Les deux dispositions semblent insuffisantes, dans la mesure où elles couvrent uniquement les employés et non les institutions financières.

574. La divulgation illégale de toute information communiquée à la SCFM par une personne ayant eu vent de cette information dans le cadre de ses activités professionnelles ou de ses fonctions officielles est passible, en vertu de l'article 209-1 du Code pénal d'une sanction sous forme d'une

amende pouvant représenter 2 000 à 3 000 fois le revenu minimum avant impôt⁸², d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans, ou d'une peine d'emprisonnement de la même durée assortie de l'interdiction d'occuper certaines fonctions ou de mener certaines activités pendant une période de trois ans. Une responsabilité administrative est également prévue par l'article 166 du Code administratif ukrainien (amende représentant 100 à 300 fois le revenu minimum avant impôt). Les autorités signalent que, jusqu'à présent, aucune sanction n'a été infligée pour violation de l'interdiction d'avertir le client.

575. Comme indiqué plus haut, les dispositions visent uniquement les employés des entités soumises à l'obligation de déclaration et n'interdisent pas *stricto sensu* aux institutions financières d'avertir leurs clients.

Éléments complémentaires

576. Les informations communiquées à la SCFM en vertu de la Loi fondamentale sont soumises à un accès limité (article 8 de la Loi fondamentale) et ne peuvent être échangées, divulguées ou protégées que conformément à la législation.

Recommandation 19

577. L'Ukraine a examiné la faisabilité de la mise en œuvre d'un système dans lequel les institutions financières seraient tenues de déclarer toutes les transactions en devises étrangères supérieures à un certain montant. Elle a préféré établir un système de déclaration obligatoire des transactions d'un montant égal ou supérieur à 80 000 UAH (ou à l'équivalent en devises étrangères)⁸³, pour peu que lesdites transactions répondent également à l'un ou plusieurs des critères énumérés à l'article 11 de la Loi fondamentale.

Éléments complémentaires

578. La SCFM reçoit les déclarations obligatoires émanant des banques sous forme électronique ; concernant les autres entités soumises à l'obligation de déclaration, d'autres moyens de communication peuvent être utilisés. Toutes les déclarations reçues sont conservées au sein du système unifié d'analyse de l'information de la SCFM. L'accès à ce système est protégé par une procédure définie dans la Loi sur l'information et dans la Loi sur la protection de l'information et des systèmes de télécommunications. Pour plus de renseignements sur ce système, voir la section 2.5.

Recommandation 25 (retour d'information sur les DOS)

579. La Loi fondamentale exige de la SCFM qu'elle analyse les méthodes et les schémas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et qu'elle publie des consignes — à l'intention des entités soumises à l'obligation de déclaration — relatives aux différentes questions de LAB/CFT. Sur la base de cette disposition, la SCFM a publié divers documents conformes aux exigences du critère 25.2 et prévoyant un retour d'information générale aux entités soumises à l'obligation de déclaration. Ces documents sont postés sur le site Web de la SCFM et contiennent trois types généraux d'informations :

- des recommandations méthodologiques relatives à l'organisation du contrôle financier — et notamment du contrôle financier interne — à titre de consignes destinées aux entités soumises à l'obligation de déclaration ;
- des typologies, à titre de recommandations sur la détection des dispositifs de blanchiment de capitaux (à l'époque de la visite sur place, quatre rapports typologiques avaient été publiés),

⁸² Le revenu minimum détaxé est défini chaque année et, en 2008, s'élevait à 17 UAH (2 000 – 3 000 revenus minimum détaxés sont égal à 34 000-51 000 UAH)

⁸³ Soit environ 10 400 EUR

comprenant un retour d'information, ainsi que des consignes à l'intention des entités soumises à l'obligation de déclaration ;

- des statistiques visant différentes questions (par exemple le nombre d'affaires soumises aux autorités de poursuite pénale, le nombre de décisions rendues par des tribunaux, etc.).

580. Le rapport annuel préparé et publié par la SCFM constitue un outil de retour d'information important. L'édition 2007 contient notamment des statistiques sur les DOS reçues des entités soumises à l'obligation de déclaration (ventilées par type d'entités et par type de contrôle financier : obligatoire ou interne), le nombre total d'affaires déferées aux autorités de poursuite pénale, la valeur des biens saisis, le montant des biens saisis et le nombre de décisions judiciaires rendues. De plus, le rapport contient des exemples de dispositifs de blanchiment de capitaux ; dans l'édition 2007, la SCFM a exposé au public quatre exemples de dispositifs de blanchiment de capitaux.

581. Enfin, la SCFM soumet chaque mois des rapports aux autorités de réglementation et de surveillance sous forme d'analyse du type des déclarations envoyées par chacune des institutions financières au cours des 30 derniers jours. Les autorités de surveillance ont confirmé que ces rapports constituent pour elles un précieux outil, s'agissant d'apprécier la nécessité de durcir la surveillance des institutions.

582. Concernant le retour d'information spécifique au cas par cas, la procédure d'accusé de réception des déclarations est prévue par les Résolutions n° 644 et 646 du Cabinet des ministres. Lesdites résolutions définissent la procédure d'enregistrement des transactions financières soumises au contrôle financier interne et obligatoire et exigent de la SCFM, après réception de la déclaration appropriée, qu'elle informe l'entité déclarante. La confirmation doit être envoyée dans un délai de trois jours ouvrables à compter de la réception de l'ordre relatif à la transaction soumise au contrôle financier obligatoire ou interne. Ces résolutions s'appliquent à l'ensemble des entités soumises à l'obligation de déclaration, à l'exception des banques. Concernant les banques, la procédure d'envoi des déclarations et de confirmation par la SCFM est définie dans la Résolution n° 189 de la Banque nationale ; elle impose à la SCFM de délivrer un accusé de réception de la déclaration, sans pour autant fixer le délai de cette confirmation. Malgré cette lacune, les autorités ukrainiennes ont expliqué que, concernant les banques, la SCFM suit la même pratique que celle mise en place concernant toutes les autres institutions financières, à savoir qu'un accusé de réception est envoyé dans un délai de trois jours ouvrables à compter de la réception de la déclaration.

583. La loi n'exige pas de la SCFM qu'elle communique un retour d'information aux entités soumises à l'obligation de déclaration concernant la question de savoir si une affaire est close ou terminée (que ce soit parce que les poursuites sont achevées, parce que la déclaration s'est avérée concerner une opération légale ou pour toute autre raison) et si l'information est disponible.

584. En dehors de la SCFM, la Banque nationale communique, elle aussi, des consignes aux banques concernant la mise en œuvre de certaines dispositions légales LAB/CFT et des recommandations méthodiques sur le meilleur moyen d'effectuer un contrôle financier. Pendant l'année 2007, la Banque nationale a préparé et soumis 75 lettres contenant des explications et des recommandations relatives au contrôle financier. En raison du volume de cette documentation, les autorités n'ont pas pu soumettre une version anglaise de toutes les lettres, mais ont communiqué à l'équipe d'évaluation des exemples de contenu : modalités de mise en œuvre d'un contrôle financier portant sur les transactions relatives à des billets à ordre, identification et analyse des banques correspondantes étrangères, types de transactions pouvant faire l'objet d'un contrôle financier interne, procédure permettant de mettre fin à une transaction financière soupçonnée d'être liée au financement du terrorisme, risques de blanchiment de capitaux liés aux opérations bancaires sur Internet, etc. Ces documents, ainsi que les réponses aux questions reçues du secteur bancaire, sont postés sur le site Web de la Banque nationale.

585. Les deux autres autorités de surveillance (la SCRFMS et la SCSSM) fournissent un certain retour d'information général aux entités dont elles ont la charge concernant les questions de

LAB/CFT. La SCSSM a fourni aux évaluateurs le rapport annuel pour 2007, lequel contient certaines données relatives à ses activités LAB/CFT, aux problèmes détectés, ainsi qu'à des statistiques sur le nombre d'examins et de violations établies de la Loi fondamentale. Les sociétés de placement sont tenues de dispenser chaque année une formation à leur personnel participant au contrôle financier interne. Cette formation doit être organisée par des institutions accréditées par le gouvernement et approuvées par la SCSSM. Concernant les activités de retour d'information de la SCRFSM, les autorités ont informé l'équipe d'évaluation que cet organe de surveillance a préparé des documents sur les typologies LAB, la mise en œuvre de certaines dispositions LAB légales, des exemples tirés de la pratique, etc. De plus, le responsable de la mise en conformité LAB de chaque entité doit suivre une formation tous les ans. Cette formation est dispensée par des centres d'enseignement approuvés par la SCRFSM, laquelle doit également approuver le programme. En dépit du travail accompli par la SCRFSM et la SCSSM, les efforts de ces deux organismes ne sauraient être considérés comme totalement suffisants sous l'angle des exigences énoncées par le critère 25.2 (retour d'information au cas par cas).

586. En vue d'essayer de fournir un certain retour d'information aux institutions non bancaires, les autorités ont signalé l'activité du Groupe de travail temporaire établi dans le but d'évaluer l'état de certaines questions LAB/CFT dans ce secteur. Ce groupe inclut des représentants de la SCFM, de la SCSSM, de la SCRFSM, du ministère de l'Intérieur, des organisations d'autorégulation (associations professionnelles) et des entités de contrôle financier initial (secteur des assurances). Le groupe a évalué et traité 46 questions auxquelles les institutions non bancaires sont confrontées lorsqu'elles effectuent un contrôle financier. Pendant la visite sur place, les autorités ont informé l'équipe d'évaluation de l'état des principales questions discutées par le groupe : pratiques de divulgation des transactions financières soumises au contrôle financier, formation consacrée au remplissage des questionnaires permettant d'envoyer des déclarations à la SCFM, explication de la législation, devoirs du responsable de la mise en conformité LAB, etc. Un résumé de toutes les questions examinées est posté sur le site Web de la SCFM.

3.7.2 Recommandations et commentaires

Recommandation 13

587. Le cadre juridique du régime de déclaration ukrainien possède une structure compliquée. Les entités soumises à l'obligation de déclaration doivent consacrer beaucoup de ressources au respect des exigences en matière de déclaration, lesquelles ne couvrent pas toujours les transactions suspectes. Cette situation pourrait nuire à l'efficacité du système, dans la mesure où elle crée un déséquilibre, et apparaît comme un obstacle au développement d'un régime basé sur les soupçons. Les autorités devraient envisager la possibilité de réviser les dispositions pertinentes afin que le régime se fonde davantage sur les soupçons et soit plus conforme à la nature et à la complexité des différents types d'entités soumises à l'obligation de déclaration.

588. L'Ukraine devrait incriminer les délits d'initiés et la manipulation de marchés, de manière à permettre aux institutions financières de signaler les opérations qu'elles soupçonnent d'être financées par des fonds résultant de l'une ou l'autre des infractions pénales envisagées.

589. La loi ou la réglementation devrait contenir une définition du financement du terrorisme, ainsi que des indicateurs de soupçons liés au financement du terrorisme.

590. Bien que la Loi fondamentale prévoit la couverture de certaines formes de tentatives d'opérations, il conviendrait d'énoncer une obligation légale explicite de déclaration de tous les types de tentatives d'opérations et non pas seulement de celles ayant fait l'objet d'un refus de la part des entités soumises à l'obligation de déclaration.

591. Les autorités devraient réexaminer la question de l'harmonisation du cadre réglementaire en vigueur, de manière à assurer une mise en œuvre uniforme du régime de déclaration, concernant notamment les délais d'envoi des DOS à la SCFM.

592. La prédominance des DOS résultant du contrôle financier obligatoire indique l'absence d'une approche basée sur le risque en matière de suivi et de déclaration des opérations suspectes à la SCFM et soulève des préoccupations concernant l'efficacité de la mise en œuvre. Il serait possible de renforcer le système en sensibilisant davantage les entités ne relevant pas du secteur bancaire au régime LAB/CFT, notamment en améliorant le programme de formation.

Recommandation spéciale IV

593. Sur la base des informations reçues pendant la visite, il semble que l'Ukraine devrait communiquer davantage de consignes à l'usage des institutions déclarantes concernant la manière de détecter les opérations suspectes liées au terrorisme, de manière à renforcer l'efficacité du système DOS FT.

594. Les commentaires formulés à propos des paragraphes 3 et 4 de la Recommandation 13 valent également pour la RS. IV. L'Ukraine doit se doter d'une disposition légale exigeant explicitement que les tentatives d'opérations fassent l'objet d'une DOS.

Recommandation 14

595. Les autorités devraient revoir la formulation de l'article 8 de la Loi fondamentale, de manière à assortir l'obligation de déclaration d'une condition préalable «de bonne foi» et d'une protection des entités, même si celles-ci ne savaient pas précisément quelle était l'activité criminelle en question, et même si l'activité illégale ayant fait l'objet du soupçon ne s'est pas réellement produite.

596. L'interdiction explicite d'avertir le client devrait s'appliquer aux institutions financières dans leur ensemble et non pas uniquement aux membres de leur direction ou à leurs autres employés.

Recommandation 19

597. Le régime ukrainien de déclaration obligatoire exige le signalement des transactions dépassant un certain seuil, mais uniquement lorsque celles-ci remplissent au moins l'un des critères mentionnés à l'article 11 de la Loi fondamentale.

Recommandation 25

598. La SCFM devrait être tenue de communiquer un retour d'information au cas par cas aux entités soumises à l'obligation de déclaration concernant la question de savoir si une affaire est close ou terminée — que ce soit parce que les poursuites sont achevées, que la déclaration s'est avérée concerner une opération légale ou pour toute autre raison — et si l'information est disponible.

599. La SCFM devrait envisager la possibilité d'inclure dans les rapports soumis aux autorités de surveillance une analyse plus générale, par exemple par types d'entités (sans préciser le nom des institutions).

600. La SCFSRM et la SCSSM devraient renforcer leur action en matière de retour d'information, notamment en communiquant au secteur privé les meilleures pratiques, les méthodes et les tendances pertinentes, ainsi que des statistiques plus complètes. Une telle initiative pourrait exercer une influence positive sur le comportement du secteur non bancaire en matière de déclaration.

3.7.3 Conformité avec les Recommandations 13, 14, 19, 25 (critère 25.2) et Recommandation spéciale IV

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|------------|------------------------|---|
| R. 13 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Le régime de déclaration des opérations suspectes ne saurait être considéré comme basé sur le risque et comme tenant compte des particularités des différents secteurs ; • Aucune obligation de déclaration des opérations suspectes ne pèse sur les affaires potentiellement liées à des délits d'initiés ou à la manipulation de marchés ; • Certains types de tentatives d'opérations ne sont pas intégralement couverts ; • Le faible nombre de DOS émanant d'entités extérieures au secteur bancaire nuit à l'efficacité de la mise en œuvre. |
| R. 14 | LC | <ul style="list-style-type: none"> • La Loi fondamentale ne prévoit pas explicitement la protection des entités agissant « de bonne foi », même si elles ne savaient pas quelle était l'activité criminelle en question, et même si l'activité illégale ayant fait l'objet du soupçon ne s'est pas réellement produite ; • Les institutions financières ne sont pas couvertes par l'interdiction de divulgation au client. |
| R. 19 | C | |
| R. 25 | LC | <ul style="list-style-type: none"> • La SCFM ne communique pas un retour d'information au cas par cas aux entités soumises à l'obligation de déclaration concernant les affaires déferées aux autorités de poursuite pénale. |
| RS. I V | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Certaines lacunes en matière d'incrimination du financement du terrorisme limitent l'obligation de déclaration ; • Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose l'envoi de DOS concernant tous les types de tentatives d'opérations ; • La pratique traduit une mauvaise compréhension de l'obligation de DOS visant le FT et l'inefficacité globale du système. |

Contrôles internes et autres mesures

3.8 Contrôles internes, conformité et succursales à l'étranger (R. 15 et 22)

3.8.1 Description et analyse

Recommandation 15

Généralement

601. Dans le cadre de la Recommandation 15, la Loi fondamentale exige des entités soumises à l'obligation de déclaration d'établir des règles concernant les modalités d'exécution du contrôle financier interne. Le contenu des règles est détaillé dans l'Ordonnance n° 40 de la SCFM (paragraphe 3). En vertu de ce texte, lesdites règles devraient notamment énoncer au moins : les mesures prises par l'entité pour détecter et prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la procédure d'identification des personnes effectuant des transactions financières, la procédure de révélation du caractère et de l'objet de la transaction financière, la procédure de

communication de l'information à la SCFM, la procédure de collecte et de conservation des données, la procédure de diffusion au personnel des documents internes relatifs au contrôle financier.

602. Les institutions financières sont tenues par la loi (article 5 de la Loi fondamentale) de nommer un responsable de la surveillance. Cet employé doit être indépendant et ne doit rendre compte qu'au directeur de l'institution financière. L'Ordonnance n° 40 de la SCFM définit en détail les devoirs et responsabilités de ce responsable de la mise en conformité LAB, ainsi que les critères de sélection auxquels il doit répondre (l'intéressé ne doit pas avoir d'antécédents criminels et doit faire partie du personnel salarié de l'entité). Outre ces critères de sélection, la SCFM a également énoncé — dans une Ordonnance séparée n° 46 — des exigences relatives aux qualifications requises du responsable du contrôle financier. Cette ordonnance énonce des exigences supplémentaires concernant notamment les connaissances et les compétences de l'intéressé en matière d'application de la législation LAB/CFT et des procédures internes. L'Ordonnance n° 46 de la SCFM conseille aux institutions financières d'intégrer la fonction de mise en conformité dans leur structure organisationnelle interne (quitte à créer un service séparé, si cette mesure paraît plus indiquée). Chaque entité est tenue d'informer la SCFM de la nomination ou de la révocation du responsable de la mise en conformité LAB. Bien que la Loi fondamentale et l'ordonnance précitée exigent que ce responsable rende compte uniquement au dirigeant de l'entité⁸⁴, cette condition ne saurait être considérée comme suffisante pour répondre à l'exigence d'un responsable choisi au niveau de la direction (sauf en ce qui concerne la situation spéciale prévalant dans les banques).
603. L'Ordonnance n° 40 de la SCFM exige que le responsable de la mise en conformité LAB se voie conférer le droit d'accéder à l'ensemble des documents et informations relatifs à l'exercice adéquat du contrôle financier.
604. Aucune institution non bancaire n'est tenue de maintenir un dispositif de contrôle interne indépendant et convenablement doté en ressources afin de vérifier le respect des règles LAB/CFT.
605. En vertu de la Loi fondamentale, le responsable de la mise en conformité LAB est chargé de former les autres employés à l'analyse des transactions soumises au contrôle financier. Sur la base de cette disposition légale, l'Ordonnance n° 40 définit les questions devant être traitées dans le cadre de cette formation (par exemple, l'initiation à la législation LAB/CFT et aux règles internes de contrôle financier, les modalités pratiques du contrôle financier, les techniques de blanchiment de capitaux, etc.) conformément, en règle générale, aux exigences de la Recommandation 15.
606. Aucune exigence n'impose aux institutions financières de mettre en place des procédures appropriées lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer que cette tâche s'effectue selon des critères exigeants (sauf en ce qui concerne le recrutement du responsable de la mise en conformité LAB et de certains membres de la haute direction). Les autorités ont mentionné l'article 7 de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, lequel prévoit les conditions d'établissement d'une institution financière. Lesdites conditions exigent que le personnel jouisse de compétences professionnelles et d'une bonne réputation commerciale, conformément aux dispositions légales pertinentes. Cet article ne peut être considéré comme pertinent que jusqu'à un certain point, dans la mesure où il n'impose pas aux institutions financières de mettre en place des procédures appropriées lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer que cette tâche s'effectue selon des critères exigeants.

Banques

607. En dehors des exigences légales énoncées dans l'Ordonnance n° 40 de la SCFM, — laquelle s'applique à toutes les entités soumises à l'obligation de déclaration —, des programmes d'exercice du contrôle financier par les banques sont élaborés dans la Résolution n° 189 de la

⁸⁴ L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de vérifier quelle est la personne considérée comme le dirigeant de l'entité dans les différents types d'institutions financières.

Banque nationale. Ce texte prévoit les mêmes composants de base que ceux des programmes prescrits par ladite Ordonnance.

608. Sur certaines questions, la Résolution n° 189 de la Banque nationale va plus loin que l'Ordonnance n° 40 de la SCFM et comporte des éléments additionnels davantage conformes à la Recommandation 15. Par exemple, elle exige que le responsable de la mise en conformité LAB soit nommé par le comité de surveillance et fasse partie du conseil d'administration de la banque. Elle énonce également des critères de sélection plus détaillés concernant l'intéressé : diplôme de l'enseignement supérieur en droit ou en économie, expérience de la banque d'au moins trois ans (en tant qu'employé) ou d'un an (en tant que chef d'unité) ou bien expérience de trois ans dans le domaine LAB/CFT, casier judiciaire vierge et bonne réputation professionnelle.
609. La Loi sur les banques et les activités bancaires permet aux banques d'établir un service d'audit interne auquel elle assigne certaines responsabilités. Elle prévoit également que les responsables de l'audit interne doivent rendre compte au comité de surveillance. De plus, la Résolution n° 189 de la Banque nationale exige qu'un audit interne soit effectué au moins une fois par an afin d'évaluer le degré de conformité de la banque à la législation LAB/CFT. Les résultats de l'audit sont soumis au comité de surveillance. La Banque nationale, dans le cadre de sa surveillance sur place, évalue le caractère adéquat de la fonction de mise en conformité et de contrôle.
610. Les lacunes de l'Ordonnance n° 40 de la SCFM en matière d'accès « en temps voulu » du responsable de la mise en conformité LAB à l'ensemble des données requises et les exigences explicites de procédure de sélection de l'ensemble du personnel ne sont pas non plus comblées par la Résolution n° 189 de la Banque nationale. Cependant, au vu des entretiens avec les représentants des banques, il semble qu'en pratique ces institutions appliquent leur propre procédure d'enquête approfondie en cas d'embauche.
611. En règle générale, les banques interrogées par les évaluateurs semblaient suffisamment professionnelles et au fait de leurs règles internes et autres obligations énoncées par la Loi fondamentale et la Loi sur les banques et les activités bancaires.
612. Autres institutions financières (compagnies d'assurances, bureaux de change et sociétés de placement, associations de crédit mutualistes, opérateurs postaux, sociétés de crédit-bail).
613. Les exigences applicables aux institutions financières non bancaires dans le contexte de la Recommandation 15 sont énoncées dans la Décision n° 538 de la SCSSM (concernant les entités opérant sur le marché des valeurs mobilières) et dans l'Instruction n° 25 de la SCFSRM (concernant l'ensemble des institutions financières non bancaires). Ces deux actes normatifs, en règle générale, énoncent les mêmes exigences que l'Ordonnance n° 40 de la SCFM, et souffrent, par conséquent, des mêmes lacunes. Concernant la mise en œuvre de procédures appropriées lors de l'embauche du personnel, l'article 7 de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers exige que le personnel en place au moment de l'établissement de l'institution financière jouisse des qualifications et de la réputation professionnelle adéquates. Cette disposition n'impose pas aux institutions financières de mettre en place des procédures appropriées lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer que cette tâche s'effectue selon des critères exigeants.
614. De ces réunions avec les représentants des institutions financières (non bancaires), l'équipe d'évaluation a retiré l'impression que ces entités ne sont pas conscientes du rôle de l'audit interne (certains représentants ignorant même la signification de ce terme) et de la fonction de contrôle interne, notamment sous l'angle de l'évaluation de la conformité aux normes LAB/CFT.
615. En vertu de la législation en vigueur⁸⁵, les institutions financières non bancaires et l'opérateur postal national peuvent effectuer des opérations de change uniquement par le biais de comptes

⁸⁵ Résolution n° 297 de la Banque nationale sur la procédure de délivrance – aux institutions financières non bancaires et à l'opérateur postal national – d'une autorisation générale d'exécution d'opérations en devises

ouverts auprès de banques agréées et selon la procédure applicable aux dites banques. Les autorités ont expliqué que les bureaux de change fonctionnent uniquement dans le cadre d'un accord avec une banque et sont tenus de se conformer à toutes les exigences pesant sur le secteur bancaire, y compris les normes LAB/CFT. Par conséquent, toutes les exigences susmentionnées visent également ces bureaux de. Néanmoins, les évaluateurs n'ont pas été en mesure de confirmer ces dispositions légales en pratique.

Eléments complémentaires

616. En vertu de la Loi fondamentale, le responsable de la mise en conformité LAB est nommé par le directeur de l'institution financière et ne doit rendre compte qu'à celui-ci. Par conséquent, il ne doit pas exister de niveaux intermédiaires entre ces deux personnes. Le responsable de la mise en conformité LAB est tenu de soumettre des rapports mensuels relatifs aux opérations déclarées au directeur de l'institution.

Recommandation 22

617. L'article 3 de la Loi fondamentale précise le champ d'application de ce texte et stipule que ses dispositions s'appliquent aux personnes morales soumises à l'obligation de déclaration, y compris leurs succursales, bureaux et autres unités séparées en Ukraine et à l'étranger. Cette obligation plutôt large ne saurait être considérée comme remplissant exactement le critère 22.1, dans la mesure où elle ne reprend pas tous les composants nécessaires. Il convient en effet de constater l'absence d'obligation pour les institutions financières d'accorder une attention particulière à leurs succursales et filiales installées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, ainsi que de veiller à une mise en œuvre par celles-ci de normes LAB/CFT plus rigoureuses dans la mesure où les lois et règlements locaux le permettent.

618. Concernant l'exigence énoncée au critère 22.2, en vertu de l'Ordonnance n° 40 de la SCFM les institutions financières sont tenues d'informer « l'entité où l'organisme officiel qui, en vertu de la législation, est tenu de les réguler ou de les surveiller, dès lors que leurs succursales ou autres subdivisions séparées situées à l'étranger s'abstiennent de prendre des mesures visant à lutter contre la légalisation (le blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme, en exposant les raisons de cette inaction. ».

619. L'article 25 de la Loi sur les banques et les activités bancaires permet aux banques ukrainiennes d'ouvrir des succursales, des filiales et des bureaux de représentation sur le territoire d'autres pays en vertu d'une autorisation délivrée par la Banque nationale. À l'époque de la visite sur place, une banque possédait une succursale à l'étranger (Chypre) et plusieurs autres des filiales dans différents pays étrangers. Lorsqu'elle délivre l'autorisation⁸⁶, la Banque nationale vérifie que le pays hôte a « signé les accords internationaux sur la prévention et la répression de la légalisation des produits du crime et du financement du terrorisme et que son secteur financier ne jouit pas, auprès des organisations internationales, d'une mauvaise réputation concernant l'évaluation de la conformité des États et/ou de leur secteur financier aux normes internationales fondamentales en la matière ». La Banque nationale peut décider de limiter, suspendre ou arrêter les transactions bancaires effectuées par une succursale si elle estime que celle-ci « n'est pas en mesure de respecter les dispositions de la législation ukrainienne en raison d'une contradiction avec la législation du pays hôte ». De plus, les instructions de la Banque nationale relatives à l'exécution de la surveillance sur place définissent la procédure du contrôle LAB/CFT des succursales et filiales à l'étranger. Les représentants de la Banque nationale ont expliqué qu'ils effectuent des visites sur place des succursales situées à l'étranger au moins une fois tous les deux

étrangères, datée du 9 août 2002 et enregistrée auprès du ministère de la Justice le 29 août 2002 (712/7000), telle qu'amendée par les Résolutions n°s 362 (27/09/2002), 396 (27/10/2005), 171 (05/05/2006) et 45 (27/02/2008).

⁸⁶ Résolution n° 143 de la Banque nationale, datée du 12 avril 2006, sur l'établissement de succursales, filiales et bureaux de représentation d'une banque ukrainienne sur le territoire d'un État tiers, enregistrée auprès du ministère de la Justice le 20 avril 2006 (463/12337).

ans. Jusqu'à présent, ils n'ont pas rencontré de problèmes majeurs concernant la capacité de ces succursales à se conformer aux normes LAB/CFT prescrites.

620. Les autorités ont signalé que les institutions financières d'autres secteurs ne disposent d'aucune succursale ou filiale dans un pays tiers. Au cas où l'une de ces institutions déciderait d'ouvrir une telle succursale ou filiale, elle ne serait pas tenue de solliciter une autorisation et devrait uniquement notifier son autorité de surveillance.

3.8.2 Recommandation et commentaires

Recommandation 15

621. Des dispositions formelles doivent être adoptées afin que les responsables de la mise en conformité LAB des institutions financières non bancaires soient désignés au niveau de la direction.

622. Les autorités devraient modifier la législation existante et exiger des institutions financières (excepté les banques); de maintenir un dispositif de contrôle interne indépendant et convenablement doté en ressources afin de vérifier le respect des règles LAB/CFT. Les autorités, et plus particulièrement la SCFMSR et la SCSSM, devraient consacrer davantage d'efforts à la sensibilisation des institutions au rôle et à l'importance de la fonction d'audit interne.

623. Les exigences pesant sur les institutions financières en matière de mise en place de procédures appropriées lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer que cette tâche s'effectue selon des critères exigeants (sauf en ce qui concerne le responsable de la mise en conformité LAB et certains postes au sein de la haute direction), devraient être mises en œuvre par le biais d'une disposition légale explicite ou d'actes/procédures internes. En pratique, seules les banques ont pu apporter la preuve de la mise en place de procédures de sélection internes.

Recommandation 22

624. En dehors des banques (lesquelles jouissent d'une situation particulière), les autres institutions financières ne sont pas tenues de prêter une attention particulière à leurs succursales et filiales installées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

625. Aucune exigence n'impose à l'ensemble des institutions financières de veiller à la mise en œuvre de normes LAB/CFT plus rigoureuses par leurs succursales et filiales étrangères, dans la mesure où les lois et règlements locaux le permettent. Les autorités devraient prendre les mesures requises pour modifier en conséquence le libellé de la Loi fondamentale.

3.8.3 Conformité avec les Recommandations 15 et 22

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|-------------------------------|---|
| R. 15 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Sauf en ce qui concerne les banques, ni la législation ni la pratique n'exigent explicitement de désigner le responsable de la mise en conformité LAB au niveau de la direction ; • Aucune disposition légale ou pratique n'impose aux institutions financières non bancaires de maintenir un dispositif de contrôle interne indépendant et convenablement doté en ressources afin de vérifier le respect des procédures, politiques et mesures de contrôle LAB/CFT ; • Les institutions financières non bancaires sont peu sensibilisées au rôle et aux attributions de la fonction d'audit interne ; • Les institutions financières ne sont pas totalement tenues de mettre en |

| | | |
|--------------|-----------|---|
| | | place des procédures d'embauche fondées sur des critères exigeants. |
| R. 22 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • En dehors des banques (lesquelles jouissent d'une situation particulière), les autres institutions financières ne sont pas tenues de prêter une attention particulière à leurs succursales et filiales situées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI ; • Aucune exigence n'impose aux institutions financières de veiller à la mise en œuvre de normes LAB/CFT plus rigoureuses par leurs succursales et filiales situées à l'étranger, dans la mesure où les lois et règlements locaux le permettent. |

3.9 Banques fictives (R. 18)

3.9.1 Description et analyse

626. La Loi sur les banques et les activités bancaires définit la procédure de délivrance de permis aux banques. Cette loi — de même que la Résolution n° 375 de la Banque nationale datée du 31 août 2001 relative à la procédure d'établissement et d'enregistrement officiel des banques et d'ouverture de leurs succursales, bureaux de représentation et divisions — énonce des conditions relatives à l'existence de locaux sur place : une condition censée servir de garantie contre l'établissement d'une banque fictive en Ukraine. La Banque nationale a signalé à l'équipe d'évaluation que la législation en vigueur n'autorise pas une banque à être ouverte en Ukraine en dehors de toute présence physique. Toute banque sollicitant un permis doit envoyer à la Banque nationale une documentation comprenant notamment une preuve des locaux qu'elle compte utiliser ; en outre, la Banque nationale est tenue, dans un délai d'un mois à compter de la réception de ladite documentation, de vérifier « la disponibilité des locaux censés abriter la banque et d'un endroit se prêtant à la conservation de sommes en espèces ». Les autorités ont signalé qu'en pratique aucune banque autorisée actuellement à opérer en Ukraine ne présente les caractéristiques d'une banque fictive.

627. La Résolution n° 189 de la Banque nationale recommande aux banques de ne pas entretenir de relations de correspondant avec des banques ne prenant pas toutes les mesures LAB/CFT requises. Cette disposition est conforme aux exigences de la Recommandation 18, mais elle n'interdit pas explicitement l'établissement de relations avec des banques fictives. Toutefois, en vertu de la Résolution n° 343 de la Banque nationale (datée du 15 août 2001) relative à l'approbation des règles d'enregistrement des comptes de correspondant bancaire par la Banque nationale d'Ukraine, toute relation de correspondant bancaire doit être enregistrée par la Banque nationale dans un délai de 10 jours à compter de la conclusion de l'accord de correspondance. Concernant l'enregistrement des comptes de correspondant, les banques doivent soumettre à la Banque nationale plusieurs documents écrits explicitement répertoriés dans la Résolution n° 343. À supposer que la banque (correspondante) étrangère ne figure pas dans *The Bankers' Almanac* (une publication britannique) ou bien soit installée dans un pays figurant sur la liste des zones ou des pays offshore n'ayant pas mis en œuvre les accords internationaux relatifs à la prévention et à la répression de la légalisation des revenus illégaux et du financement du terrorisme ou bien dans un pays dont le secteur financier a fait l'objet d'une évaluation négative par les organisations internationales compétentes en matière de LAB/CFT, la banque concernée doit fournir à la Banque nationale des informations et des documents complémentaires, y compris un document attestant la présence d'un bureau permanent sur les lieux de son enregistrement. Selon les explications reçues, la Banque nationale doit refuser d'enregistrer la relation de correspondant bancaire si la banque ne soumet pas lesdits documents ou si ces derniers montrent que son correspondant étranger pressenti est situé dans un pays figurant sur la liste des zones offshore. La Banque nationale dispose d'un registre répertoriant tous les comptes de correspondant ouverts par les banques ukrainiennes. Ce registre est régulièrement mis à jour et permet à la Banque nationale

de prendre les mesures adéquates si elle détecte un compte de correspondant ne répondant pas aux exigences énoncées dans la Résolution n° 343.

628. Concernant le critère 18.3, les autorités ont mentionné le point 3.9 de la Résolution n° 189 de la Banque nationale lequel exige des banques, lorsqu'elles nouent des relations de correspondant, de vérifier que la banque correspondante prend les mesures LAB/CFT appropriées. Là encore, même si cette disposition garantit d'une certaine manière que les banques nouent des relations avec des établissements n'autorisant pas l'utilisation de leurs comptes par des banques fictives, elle ne saurait être considérée comme une mise en œuvre explicite dudit critère. Néanmoins, il convient de féliciter la Banque nationale pour ses activités de surveillance veillant à empêcher les relations de correspondant avec des banques fictives. Sa Résolution n° 231 du 25 juin 2005 relative aux instructions méthodologiques relatives à l'audit de conformité des banques (ou de leurs filiales) dans le domaine de la prévention de la légalisation des produits du crime (lutte anti-blanchiment) et de la rédaction des rapports subséquents, exige des surveillants de la Banque nationale qu'ils vérifient « si la banque correspondante éventuelle prend les mesures requises de manière appropriée pour empêcher la légalisation des produits du crime ».

3.9.2 Recommandations et commentaires

629. Les mesures de sécurité établies en vue d'empêcher les relations de correspondant bancaire avec des banques fictives gagneraient à être renforcées par une disposition spécifique interdisant explicitement aux institutions financières de nouer des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives.

630. Il conviendrait également d'obliger explicitement les institutions financières à s'assurer que les autres institutions financières faisant partie de leur clientèle à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.

3.9.3 Conformité avec la Recommandation 18

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|------------------------|---|
| R. 18 | LC | <ul style="list-style-type: none"> Les institutions financières ne sont pas clairement tenues de 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. |

Réglementation, surveillance, suivi et sanctions

3.10 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

Rôles et devoirs & structure et ressources des autorités/OAR (R. 23 et 30)

Recommandation 23 (cadre global de la surveillance : critère 23.1 et 23.2)

631. La Loi fondamentale, ainsi que les lois sectorielles, définissent la régulation et la surveillance des institutions financières concernant les questions LAB/CFT.

632. L'article 10 de la Loi fondamentale décrit le rôle et les responsabilités des autorités de contrôle financier lesquelles, en vertu des lois pertinentes, régulent et surveillent les entités de contrôle financier. La liste de ces autorités s'établit comme suit : la Banque nationale d'Ukraine, la Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM) et l'organe spécialement autorisé à réguler les marchés des services financiers, à savoir la Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers (SCFSM). La loi identifie les tâches minimales dont doivent s'acquitter les autorités de surveillance sous l'angle LAB/CFT. Il convient de préciser que, même si la loi ne définit pas le terme de financement du terrorisme, les activités de surveillance minimales incluent la surveillance des mesures adoptées par les institutions financières pour combattre le financement du terrorisme. La Loi fondamentale ne précise pas les entités de contrôle financier relevant de chacune de ces trois autorités de surveillance, car l'affectation dépend des lois sectorielles.
633. La Banque nationale d'Ukraine est l'autorité compétente pour surveiller et délivrer un permis aux banques (Loi n° 679 sur la Banque nationale d'Ukraine du 20 mai 1999 telle qu'amendée). La délivrance du permis et la surveillance sont effectués conformément à la Loi sur les banques et les activités bancaires (datée du 7 décembre 2000 et modifiée en 2007) dont l'article 63 exige de la Banque nationale qu'elle exerce une surveillance sur les activités LAB/CFT des banques au moins une fois par an. Outre ces deux lois, il convient également de mentionner la Résolution n° 231 de la Banque nationale (datée du 25 juin 2005) qui contient des instructions méthodologiques relatives à l'audit de conformité des banques (ou de leurs filiales) dans le domaine de la prévention de la légalisation des produits du crime (lutte anti-blanchiment) et de la rédaction des rapports subséquents. Ces instructions sont complètes et couvrent toute une série de questions LAB/CFT.
634. Les bureaux de change peuvent uniquement opérer comme des agents de banque. Conformément à la Résolution n° 297 de la Banque nationale⁸⁷ sur la procédure de délivrance aux institutions financières bancaires et à l'opérateur postal national d'une autorisation générale d'effectuer des opérations de change des devises étrangères, la Banque nationale délivre des permis d'établissement et d'exploitation de bureaux de change. Les représentants de la Banque nationale ont expliqué que les activités de ces bureaux sont très limitées, dans la mesure où le montant maximal des sommes pouvant être changées est fixé à 3 000 EUR. Toutes les transactions supérieures à ce plafond doivent être effectuées par une banque. Cependant, indépendamment du risque relativement faible associé à ces bureaux, il faudrait mettre en place une réglementation LAB/CFT adéquate permettant à la Banque nationale de surveiller directement les bureaux de change.
635. Concernant les fournisseurs de services de transmission de fonds, les évaluateurs se sont vu informer que ces entités peuvent uniquement exercer leurs activités par l'intermédiaire d'une banque : en d'autres termes, seule une banque peut être un agent ou un opérateur proposant des services de transmission. La Banque nationale délivre des permis à ces entités pour qu'elles puissent opérer par l'intermédiaire d'une banque-agent. Les représentants des services de transmission de fonds rencontrés en Ukraine ont confirmé avoir reçu l'autorisation par la Banque nationale d'effectuer des services de virement par l'intermédiaire d'une banque. Par conséquent, la Banque nationale se contente de surveiller les banques-agents dans le cadre de sa supervision globale du secteur. Les fournisseurs de services de transmission de fonds doivent non seulement obtenir l'accord de la Banque nationale — en vertu de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers — mais aussi se faire enregistrer auprès de la SCFSM.
636. La Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM) est l'autorité de délivrance des permis et de surveillance chargée des entités exerçant leurs activités professionnelles sur le marché des valeurs mobilières : négoce de valeurs mobilières, gestion des

⁸⁷ Résolution du 9 août 2002 enregistrée auprès du ministère de la Justice le 29 août 2002 (712/7000)

actifs des investisseurs institutionnels, consignation et organisation du marché boursier. Les responsabilités de cette autorité sont définies dans la Loi sur la réglementation par l'Etat du marché des valeurs mobilières et des titres en Ukraine et dans la Loi sur le marché des titres et des valeurs mobilières, lesquelles ne couvrent pas explicitement la surveillance LAB/CFT. La SCSSM effectue une surveillance LAB/CFT conformément à la Loi fondamentale et à la Résolution n° 344 de la SCSSM (datée du 5 août 2003) sur l'approbation des règles visant les modalités des inspections – effectuées chez les participants professionnels au marché des valeurs mobilières, chez les institutions d'investissement collectif et chez les bourses des valeurs — concernant le respect des exigences de la législation en vigueur sur la prévention et la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits illégalement acquis et du financement du terrorisme, ainsi qu'à l'Ordonnance n° 644 (datée du 25 juillet 2008) approuvant les recommandations méthodologiques définissant plus en détail la procédure applicable à la surveillance LAB/CFT.

637. La Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers d'Ukraine (SCFSM) surveille et délivre un permis aux fonds de retraite, aux sociétés financières et aux autres institutions dont l'activité exclusive consiste à fournir des services financiers. La surveillance LAB/CFT s'effectue conformément à la Résolution n° 26 de la SCFSM sur les inspections en matière de prévention et de répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime, laquelle fixe la procédure à suivre pour les inspections sur place mais reste très générale et n'énonce pas une liste plus détaillée des activités que devraient entreprendre la SCFSM. Les évaluateurs ont été informés de l'existence de manuels de surveillance LAB/CFT plus détaillés mais, compte tenu du peu de renseignements qui leur ont été communiqués sur cette question, n'ont pas été en mesure d'évaluer complètement l'étendue des activités de surveillance LAB/CFT de la SCFSM.

638. Un seul opérateur postal existe en Ukraine : la poste ukrainienne (Ukrposhta). Il s'agit d'une entreprise publique proposant des services postaux aux niveaux national et international. Ukrposhta jouit d'une autorisation — délivrée par la Commission nationale chargée des questions de réglementation des communications — lui permettant d'assurer des services de transmission de fonds par la poste ; elle est enregistrée auprès de la SCFSM pour proposer des services financiers et de transfert postal et a obtenu un agrément général de la Banque nationale concernant l'exécution d'opérations en devises étrangères. Sa surveillance revient à deux organes : la SCFSM (sous l'angle LAB/CFT) et la Banque nationale (sous l'angle des opérations de paiement). L'équipe d'évaluation a constaté une carence de la surveillance sur place du fonctionnement d'Ukrposhta, surtout dans le domaine LAB/CFT. À l'époque de la visite sur place, la SCFSM n'avait jamais effectué une telle visite dans des locaux d'Ukrposhta. Cette situation laisse planer un certain doute sur le caractère adéquat des processus et des procédures LAB/CFT de cette institution, ainsi que sur sa sensibilisation aux questions de LAB/CFT, malgré les assurances reçues par l'autorité de régulation concernant le faible niveau du risque encouru. Concernant la surveillance hors-site, les représentants de la SCFSM ont expliqué qu'en leur qualité de surveillants, ils reçoivent une certaine quantité d'informations hors-site concernant les questions LAB/CFT, notamment des rapports du responsable de la mise en conformité LAB.

639. Le tableau suivant résume le régime de délivrance des permis et de surveillance des institutions financières en Ukraine :

| Institutions financières | Autorité de surveillance | Organisme de délivrance des permis | Fondement légal |
|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|---|
| Banques | Banque nationale | Banque nationale | Loi sur les banques et les activités bancaires Loi fondamentale |
| Associations de crédit mutualistes | SCFSM | SCFSM | Loi sur les associations de crédit mutualistes Loi sur les services financiers et la |

| | | | |
|--|-------------------------------|------------------------------|---|
| | | | réglementation par l'État des marchés financiers Loi fondamentale |
| Courtiers | SCSSM | SCSSM | Loi sur le marché des titres et valeurs mobilières Loi sur la réglementation par l'Etat du marché des valeurs mobilières Loi fondamentale |
| Dépositaires | SCSSM | SCSSM | Loi sur le marché des titres et valeurs mobilières Loi sur la réglementation par l'Etat du marché des valeurs mobilières Loi sur le système de dépôt de titres en comptes courants et les particularités de la circulation électroniques des valeurs mobilières Loi fondamentale |
| Bourses de valeurs | SCSSM | SCSSM | Loi sur le marché des titres et valeurs mobilières Loi sur la réglementation par l'Etat du marché des valeurs mobilières Loi fondamentale |
| Gestionnaires de fonds de retraite privés | SCFSM | SCFSM | Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers Loi sur le financement des retraites non publiques Loi fondamentale |
| Sociétés de gestion d'actifs | SCSSM | SCSSM | Loi sur le marché des titres et valeurs mobilières Loi sur les fonds d'investissements communs (fonds de placement) Loi fondamentale |
| Compagnies et courtiers d'assurances | SCFSM | SCFSM | Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers Loi sur l'assurance Loi fondamentale |
| Bureaux de change | Banque nationale | Banque nationale | Résolution de la Banque nationale n° 297 sur la procédure de délivrance — aux institutions financières non bancaires et à l'opérateur postal national — d'une autorisation générale d'exécution d'opérations en devises étrangères Loi fondamentale |
| Poste nationale | Ministère du Transport et des | Commission nationale chargée | Loi sur la communication postale Loi sur les virements et les |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | Communications/SCFSM (LAB/CFT) Banque nationale (concernant l'exploitation du système de paiement) | des questions de réglementation des communications en Ukraine / Banque nationale | transmissions de fonds en Ukraine Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers Loi fondamentale |
| Fournisseurs de services de transmission de fonds | Banque nationale/SCFSM | Banque nationale (pour les banques)/ Commission nationale chargée des questions de réglementation des communications en Ukraine/Banque nationale (pour la poste) / SCFSM (pour les autres) | Loi sur les banques et les activités bancaires Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers Loi fondamentale |
| Sociétés de crédit-bail | SCFSM | SCFSM | Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers Loi sur le crédit-bail financier Loi fondamentale |

Recommandation 30 (Structure, financement, personnel, ressources, normes et formation)

Banque nationale d'Ukraine

640. Conformément à la Loi sur la Banque nationale d'Ukraine, ladite banque est un organisme économiquement indépendant financé par son propre budget et, dans les cas prévus par la loi, également sur les deniers de l'État. Les organes de direction de la Banque nationale sont son conseil et son conseil d'administration. Le conseil se compose de membres nommés par le Président de la République et la Verkhovna Rada d'Ukraine. Le gouverneur de la Banque nationale est nommé par la Verkhovna Rada d'Ukraine sur recommandation du Président de la République.

641. La surveillance des mesures adoptées par les banques dans le but de prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est exercée par une structure spécialisée : le Service de prévention de l'utilisation du système bancaire aux fins de légalisation des produits du crime et de financement du terrorisme (NBU). Le fonctionnement de ce service est régi par une résolution séparée (n° 296) du conseil d'administration de la Banque nationale. Il s'agit d'une unité structurelle du siège central de la banque. Le NBU est dirigé par un responsable nommé et révoqué par le gouverneur de la Banque nationale. À l'époque de la visite sur place, 35 salariés travaillaient pour ce service et assumaient la surveillance LAB/CFT des grandes banques (c'est-à-dire les banques relevant du groupe I et du groupe II), ainsi que des banques situées à Kiev et dans sa région, soit 80 banques en tout. En vertu de la Résolution n° 296, ce service spécialisé est également responsable de la conformité des règles des systèmes de paiement internationaux aux normes internationales visant la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. En dehors de la surveillance sur place, les agents de cette unité sont également chargés de préparer des règlements administratifs et des consignes en matière de LAB/CFT, d'assurer la coopération avec les autorités de surveillance bancaire étrangères dans le domaine LAB/CFT et de participer à la formation dispensée sur ces questions dans les bureaux régionaux. La surveillance LAB/CFT des autres banques [61 en tout] non couvertes par l'unité spécialisée est assurée par les bureaux régionaux de la Banque nationale. Le nombre total des surveillants dans les bureaux régionaux s'élève à 531. Ces surveillants sont responsables à la fois du contrôle prudentiel et du contrôle LAB/CFT.

642. Sur la base de l'information reçue des autorités ukrainiennes, on peut déduire que le nombre d'employés de la Banque nationale affectés à la surveillance LAB/CFT tourne autour d'une ou deux personnes par an. Les autorités ont expliqué qu'environ 60 % du nouveau personnel recruté ces dernières années provient du secteur privé (banques commerciales).
643. Compte tenu du nombre d'institutions, du niveau de responsabilité de l'unité spécialisée et du fait que la Loi sur les banques et les activités bancaires exige au moins une surveillance LAB/CFT annuelle, le nombre de surveillants ne saurait être considéré comme suffisant. L'exigence d'une surveillance sur site annuelle peut sembler relever d'une approche LAB/CFT plus prudente, mais risque également de réduire les possibilités de développement d'une approche davantage basée sur le risque concernant les banques qui, en fonction du niveau de risque associé à leur exploitation, exigent une surveillance plus urgente ou plus fréquente. Cet antagonisme potentiel constitue un problème qui devrait être correctement réexaminé par les autorités.
644. Le recrutement du personnel est effectué en vertu de la Résolution n° 158 de la Banque nationale (datée du 22 avril 1998) relative au Guide de référence des qualifications professionnelles des employés de la Banque nationale. Cette résolution définit les tâches et les devoirs, ainsi que les connaissances et les qualifications requises pour occuper différents postes au sein de la banque. Des représentants de la banque ont expliqué que, une fois nommé, chaque employé doit signer une déclaration de non-divulgence des informations relevant du secret bancaire.
645. Selon les statistiques fournies au cours des trois dernières années, le personnel de la Banque nationale a suivi de très nombreuses sessions de formation LAB/CFT. Entre 2006 et le moment de la visite sur place, huit programmes de formation avaient été dispensés par la Banque nationale à ses employés sur des questions relevant exclusivement de la prévention du blanchiment de capitaux. Des représentants de la banque ont également participé à quelque 21 séminaires internationaux portant sur ces questions.

Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers

646. La fonction de surveillance de la SCFSM relève du bureau central et des huit divisions territoriales, lesquels emploient en tout 290 employés (dont 217 sont attachés au bureau central). Au sein du service juridique (l'un des quatre départements de la commission), un service séparé de contrôle financier et d'audit interne a été créé et compte cinq employés. Même si les représentants de la SCFSM ont fait valoir que tous les surveillants sont affectés au contrôle LAB/CFT sur site, ce nombre paraît relativement limité par rapport à celui des institutions placées sous l'égide de cette autorité de surveillance (dont le nombre serait d'environ 2 000). De plus, les autorités ont reconnu le problème lié à la forte rotation du personnel de la SCFSM, en raison principalement des meilleurs salaires offerts par le secteur privé.
647. La SCFSM est financée par le budget de l'État. Les décisions sont prises par sa direction composée du directeur et des membres de la Commission, lesquels sont tous nommés par le Cabinet des ministres d'Ukraine. La Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers énonce des critères de qualification applicables aux responsables et aux membres de la Commission. Compte tenu de la structure organisationnelle de la SCFSM, nul ne sait avec certitude si elle possède une indépendance et une autonomie suffisantes à l'égard des influences politiques.
648. Les employés de la SCFSM sont des fonctionnaires ; ils sont recrutés, formés et évalués conformément à la Loi sur la fonction publique. En vertu de cette loi, ils doivent s'acquitter de leurs devoirs professionnels avec diligence et sont tenus de respecter les secrets d'État, les informations relatives aux citoyens qu'ils peuvent acquérir dans le cadre de leurs fonctions et les autres informations dont la divulgation est interdite par la loi. La Loi définit également les personnes qui ne peuvent pas être choisies comme fonctionnaires : une catégorie englobant notamment les individus ayant un casier judiciaire. Les fonctionnaires ont la possibilité de compléter leur formation et d'améliorer leurs compétences professionnelles dans des

établissements d'enseignement spécialisés et par le biais d'un apprentissage autonome. En règle générale, une formation doit être organisée au moins une fois tous les cinq ans : un laps de temps qui paraît trop long et ne saurait être considéré comme satisfaisant.

649. Les autorités ont communiqué les informations suivantes concernant les formations LAB/CFT organisées au profit des employés de la SCFMSR :
- pendant la période 2005-2008, 91 employés de la SCFMSR ont suivi une formation quelconque au sein du centre de formation de la Commission ;
 - chaque année, la SCFMSR organise des séminaires internes de formation au contrôle financier à l'intention de ses employés du bureau central et des antennes régionales (une cinquantaine de personnes) ;
 - un certain nombre d'employés de la SCFMSR ont participé à divers séminaires et visites d'étude en Ukraine et à l'étranger.

Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières

650. La SCSSM est un organisme officiel subordonné au Président de la République et rendant compte à la Verkhovna Rada d'Ukraine (Parlement). Elle est dirigée par un président assisté de six commissaires nommés et révoqués par le Président de la République avec le consentement du Parlement. En vertu de la Loi sur la réglementation par l'Etat du marché des valeurs mobilières et des titres, le financement de la SCSSM dépend du budget de l'État.
651. La surveillance LAB/CFT du marché des valeurs mobilières est assurée par un service séparé de contrôle financier établi en août 2003 en tant qu'unité organisationnelle de la SCSSM. Ce service compte cinq employés. Outre le personnel du bureau central, 81 salariés desdites unités régionales sont affectés à la surveillance LAB/CFT. Une fois encore, les évaluateurs ne sont pas convaincus que le nombre de ces surveillants est suffisant pour couvrir l'ensemble des problèmes en instance (selon les informations reçues, plus de 1 500 institutions relèveraient de la surveillance de la SCSSM).
652. Les employés de la SCSSM sont également des fonctionnaires, ce qui signifie qu'ils sont recrutés conformément à la Loi sur la fonction publique et doivent s'y conformer.
653. Les statistiques communiquées sur le nombre de formations illustrent que, depuis 2004, des employés de la SCSSM ont participé à cinq séminaires LAB/CFT internationaux et à cinq visites de travail d'agences étrangères participant à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; 70 d'entre eux ont suivi une formation composée de plusieurs séminaires tenus en Ukraine et organisés par le centre de formation de la SCFM. La SCSSM devrait être félicitée pour les efforts qu'elle déploie en vue de dispenser une formation LAB/CFT adéquate à son personnel. Les évaluateurs estiment que cet organisme devrait poursuivre dans cette voie en adoptant même une approche encore plus poussée, de manière à renforcer sa capacité de surveillance LAB/CFT.

Autorités : pouvoirs et sanctions – Recommandations 29 et 17

Recommandation 29 (caractère adéquat des pouvoirs, y compris les inspections sur site et l'accès à l'information)

654. L'article 10 de la Loi fondamentale décrit le cadre général, à savoir les pouvoirs dévolus aux autorités de surveillance de vérifier la conformité à la législation sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, afin d'exiger des entités soumises à l'obligation de déclaration qu'elles assument les tâches et les devoirs énoncés par cette loi et adoptent les mesures appropriées.
655. Les autorités de surveillance n'ont pas besoin d'une ordonnance judiciaire pour exiger la production de l'ensemble des pièces, documents ou informations ou pour avoir accès à ces éléments.

656. Conformément à l'article 17 de la Loi fondamentale, « les personnes coupables d'une violation des dispositions de cette loi peuvent voir leur responsabilité pénale, administrative, disciplinaire ou civile engagée ». Les autorités ont expliqué que cette disposition englobe les dirigeants, dans la mesure où la loi énonce certaines obligations pesant sur l'ensemble du personnel des entités soumises à l'obligation de déclaration. Malgré l'absence — dans la Loi fondamentale — de dispositions prévoyant explicitement de sanctionner les dirigeants pour non-respect de la législation LAB/CFT, des sanctions sont tout de même infligées en vertu des lois sectorielles et du Code des infractions administratives.
657. Les lois sectorielles prévoient également la possibilité d'infliger des sanctions aux institutions financières lorsque celles-ci ne respectent pas la législation ou la réglementation en vigueur. Il semble donc qu'un « régime de sanctions duel » ait été mis en place : en cas d'infraction à la Loi fondamentale, la sanction est infligée conformément à l'article 17 de ladite loi, tandis qu'en cas d'infraction aux dispositions LAB/CFT des lois sectorielles, la sanction est infligée en vertu de la loi pertinente. Bien que les autorités prétendent n'avoir jamais rencontré le moindre problème en pratique, le système gagnerait à être doté d'une structure plus simple dans le cadre de laquelle des sanctions pourraient être infligées en vertu d'un seul et même texte de loi ou au moyen d'un renvoi plus explicite et moins ambigu à la législation pertinente. De plus, en vertu des lois sectorielles, les autorités de surveillance peuvent exiger des institutions financières placées sous leur surveillance de révoquer les membres de la haute direction pour non-respect des dispositions légales (y compris la législation LAB/CFT). Cependant, sauf en ce qui concerne les banques qui jouissent d'une situation particulière, les autorités de surveillance ne peuvent pas directement révoquer un directeur ou exiger la révocation inconditionnelle de l'intéressé.
658. Concernant les violations de cette loi, les entités soumises à l'obligation de déclaration peuvent recevoir une amende représentant 1 000 fois le revenu minimum avant impôt (selon les informations reçues pendant la visite sur place, ce montant équivaut à 17 000 UAH). On est en droit de se demander si ce montant pourrait être considéré comme suffisant pour assurer le respect de la loi et s'il ne nuit pas à l'efficacité des mesures.
659. La Loi précise également que, en cas de récidive par une entité soumise à l'obligation de déclaration, le tribunal peut décider « la restriction, la suspension ou la révocation du permis ou de toute autre autorisation spéciale indispensable à l'exercice de certaines activités ».

Banque nationale d'Ukraine

660. L'article 63 de la Loi sur les banques et les activités bancaires exige de la Banque nationale qu'elle effectue au moins une fois par an une surveillance sur site concernant le respect par chaque banque de la législation relative à la prévention et à la répression du blanchiment de capitaux. La procédure de surveillance LAB/CFT de la Banque nationale est énoncée de manière plus détaillée dans la Résolution n° 231 de la Banque nationale, laquelle contient des instructions méthodologiques relatives à l'audit de conformité des banques (ou de leurs filiales) dans le domaine de la prévention de la légalisation des produits du crime (lutte anti-blanchiment) et de la rédaction des rapports subséquents. Cette procédure semble très complète et prévoit l'examen des documents internes relatifs à la prévention du blanchiment de capitaux, aux mesures de vigilance et à la manière dont les banques déterminent les transactions qui devront faire l'objet d'un contrôle financier, aux modalités de conservation des données, aux rapports devant être envoyés à la SCFM, etc. Elle prévoit également des sondages.
661. La Banque nationale est également chargée de la surveillance LAB/CFT des bureaux de change, des systèmes de paiement et des fournisseurs de services de transmission de fonds (lorsque ces services sont assurés par l'intermédiaire d'une banque-agent) dans le cadre de sa surveillance des banques. Bien que les dispositions générales relatives au droit de la Banque nationale d'effectuer une surveillance et d'accéder librement à tous les documents nécessaires s'appliquent aux entités concernées, les évaluateurs n'ont pas trouvé de dispositions prévoyant explicitement la portée de ladite surveillance ou définissant le pouvoir de mise en application des remarques formulées par la Banque. D'aucuns font valoir qu'il serait superflu de prévoir un

contrôle LAB/CFT séparé des fournisseurs de services de transmission de fonds, dans la mesure où ces entités exercent leurs activités par l'intermédiaire de banques. Cependant, cet argument ne saurait s'appliquer intégralement aux bureaux de change.

662. Concernant les systèmes de paiement nationaux et internationaux, en vertu de la Résolution n° 296, la Banque nationale — et plus particulièrement son service spécialisé — devrait vérifier la conformité des règles visant lesdits systèmes avec les normes internationales en vigueur en matière de prévention du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
663. La Loi sur les banques et les activités bancaires prévoit que, dans le cadre de la surveillance, les banques sont tenues d'autoriser l'accès libre à l'ensemble des documents et informations « aux inspecteurs de la Banque nationale d'Ukraine et aux autres personnes autorisées par cette dernière et, dans le cadre de l'évaluation sur place, de ménager la possibilité d'accéder librement à tous leurs locaux pendant les heures de travail ». Les surveillants de la Banque nationale sont habilités, dans le cadre de leur surveillance des banques « à obtenir gratuitement des banques des informations concernant leurs activités, ainsi que des explications relatives à certains problèmes découlant de cette activité ». Outre ces deux dispositions, il convient également de signaler que les employés de la Banque nationale affectés à la surveillance des banques ou au contrôle des changes bénéficient d'une exemption des restrictions (énoncée par l'article 60 de la Loi sur les banques et les activités bancaires) pesant sur les informations définies comme relevant du secret.
664. Concernant le pouvoir d'application de la Banque nationale, l'article 73 de la Loi sur les banques et les activités bancaires permet à la Banque nationale de recourir à des mesures de poursuite pénale en cas de violation de la législation bancaire ou de tout autre règlement promulgué par elle. L'inconvénient de cette disposition tient à ce qu'elle habilite la Banque nationale à prendre des mesures uniquement s'il y a eu violation de la législation bancaire. Or, la Loi fondamentale ne fait pas partie de ladite législation. Des représentants de la Banque nationale ont expliqué que, même si cette loi n'est pas considérée comme relevant de la législation bancaire, ils n'ont jamais rencontré le moindre problème jusqu'à présent. Comme indiqué plus haut, en cas de violation de la Loi fondamentale, la Banque nationale sanctionne les banques conformément à l'article 17 de ladite loi et de la Résolution n° 108 relative aux amendes pouvant être infligées par la Banque nationale d'Ukraine pour violation par les banques des dispositions de la « Loi sur la prévention et la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime ». Lorsque les surveillants de la Banque nationale détectent un cas de non-conformité aux dispositions LAB/CFT stipulées dans la Loi sur les banques et les activités bancaires, des sanctions sont infligées conformément à ladite loi et à la Résolution n° 369 de la Banque nationale sur l'approbation des règlements relatifs à la mise en œuvre par la Banque nationale des mesures de poursuite pénale en cas de violation de la législation bancaire.
665. L'article 73, paragraphe 1, permet d'infliger des amendes aux directeurs des banques ainsi que de révoquer provisoirement des membres de leur personnel en cas de violation grave ou répétée de la loi, jusqu'à la disparition des violations. Les autorités estiment ne pas être en mesure de révoquer définitivement une personne, dans la mesure où celle-ci a été nommée par les organes de la banque lesquels sont donc les seuls à pouvoir prendre une décision définitive sur le retrait ou le maintien de l'intéressé à son poste. Elles ont expliqué que, dans la mesure où la révocation provisoire dure aussi longtemps que la violation persiste, les banques ont tout intérêt à éliminer les conditions de la violation. Il convient de souligner que la Banque nationale a déjà utilisé son pouvoir de révoquer provisoirement un membre du personnel d'une banque à des fins LAB/CFT.
666. Outre cette disposition, les représentants de la Banque nationale ont mentionné le paragraphe 3 du même article selon lequel : « Si un directeur de banque ou bien une personne physique ou morale détenant la majorité de contrôle du capital d'une banque ou représentant une personne morale détenant une telle majorité est accusé de la commission d'un crime mais que le corps du délit n'a pas pu être prouvé et que seule une infraction mineure à cette loi ou aux règlements de la Banque nationale est avérée, ou bien si une telle personne est reconnue coupable d'une infraction pénale de ce type mais n'est pas condamnée à une peine d'emprisonnement, la

Banque nationale a le droit d'ordonner à la banque de démettre l'intéressé de ses fonctions ou d'interdire à celui-ci d'exercer ses droits de vote. ».

667. L'existence de différentes dispositions au sein de la Loi sur les banques et les activités bancaires nuit à la mise en œuvre d'un régime de sanctions efficaces. Malgré les explications reçues, l'équipe d'évaluation considère que la Banque nationale devrait être clairement habilitée à ordonner la révocation inconditionnelle d'un directeur de banque. Cette exigence est également conforme aux critères établis dans la Méthodologie des principes fondamentaux du Comité de Bâle, laquelle exige des surveillants qu'ils soient en mesure de restreindre et de remplacer les pouvoirs des directeurs et des administrateurs.

Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers (SCFSM)

668. La Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers habilite la SCFSM à exercer une surveillance sur les institutions financières, à l'exclusion des banques et des entités opérant sur le marché des valeurs mobilières (article 30). Les modalités des inspections LAB/CFT sur site sont également définies dans l'Ordonnance n° 26 du 5 août 2003 relative aux inspections effectuées dans le cadre de la prévention et de la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime. De plus, selon les réponses envoyées par les autorités ukrainiennes, à chaque type d'institutions financières surveillées par la SCFSM correspond une série séparée de manuels internes de surveillance. Ces manuels déterminent l'étendue des inspections qui, notamment, doivent viser les règles internes de contrôle financier et de conservation des documents des institutions. Les évaluateurs n'ont pas pu vérifier ces informations, dans la mesure où — pour des raisons de confidentialité — la version anglaise des instructions ne leur a pas été communiquée. Les autorités ont expliqué que ces manuels visent également les sondages, mais ce point n'a pas pu être vérifié.

669. L'article 30 de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers autorise la SCFSM à requérir toutes les informations et les documents écrits nécessaires.

670. L'article VII de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers définit les types de mesures de poursuite pénale et les peines pouvant être infligées par la SCFSM, la procédure permettant d'infliger lesdites mesures et peines, ainsi que la responsabilité administrative et pénale engagée par la violation des lois. Les mesures de poursuite pénale peuvent être prises pour violation de la législation et des actes normatifs régissant la prestation de services financiers. L'article précité sert de fondement à la révocation temporaire d'un membre de la direction et à l'amende infligée à une personne ayant violé la loi. Bien que cette disposition ne mentionne pas clairement le personnel de direction, les autorités ont signalé aux évaluateurs qu'elle vise la direction des institutions financières violant la loi. Dans la mesure où la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers prévoit des obligations LAB/CFT, les sanctions définies dans cet article pourraient être infligées en cas de violation desdites exigences (en plus des sanctions prévues par l'article 17 de la Loi fondamentale).

Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM)

671. Les responsabilités de la SCSSM en matière de surveillance sont définies dans la Loi sur la réglementation par l'État des marchés financiers et la Loi sur le marché des titres et valeurs mobilières. En vertu de cette législation, la SCSSM effectue des inspections sur site. Conformément à ses procédures internes relatives aux inspections LAB/CFT, les inspections effectuées sur place par ses surveillants visent à vérifier l'efficacité et l'évaluation des règles de contrôle financier interne, ainsi que l'existence et la mise à jour d'un registre des opérations financières. La SCSSM a expliqué que les inspections sur site englobent un sondage dont les évaluateurs n'ont pas, cependant, été en mesure de vérifier l'étendue.

672. Pendant les inspections, les surveillants autorisés de la SCSSM ont le droit, notamment :

- d'accéder librement aux entités de contrôle financier initial ;
- d'exiger les documents et autres informations nécessaires dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir de surveillance.

673. La Loi sur la réglementation par l'Etat du marché des valeurs mobilières et des titres vise la manière dont on peut imposer des amendes et des mesures administratives (articles 7 et 8). La SCSSM peut infliger des avertissements ; publier des ordonnances exigeant l'élimination des violations de la législation relative aux valeurs mobilières ; infliger des avertissements administratifs, des amendes et d'autres sanctions pour violation de la législation en vigueur (dont la Loi fondamentale) relative aux personnes morales et à leurs employés, y compris l'interdiction d'exercer des activités professionnelles sur le marché des valeurs mobilières. Concernant les mesures de poursuite pénale à l'égard des administrateurs et de la haute direction, la SCSSM peut recommander la révocation du directeur d'une bourse ou d'une autre institution composant l'infrastructure du marché des valeurs mobilières, lorsque l'intéressé ne respecte pas la législation ukrainienne en vigueur. Comme pour la Banque nationale et la SCFSM, la SCSSM ne peut pas ordonner à l'entité surveillée de révoquer ou de remplacer un membre de ses organes de direction.

Recommandation 17 (Sanctions)

674. L'article 17 de la Loi fondamentale prévoit que :

- a) les personnes reconnues coupables d'une violation des dispositions de la loi voient leur responsabilité pénale, administrative, disciplinaire ou civile engagée conformément à la législation en vigueur ; elles peuvent être privées de leurs droits d'exercer certains types d'activités conformément à la législation ;
- b) une amende pouvant atteindre 1 000 fois le montant du revenu minimum avant impôt peut être infligée à toute institution financière pour non-respect des exigences énoncées dans la présente loi ;
- c) la violation répétée de la présente loi par une institution financière entraîne, sur la base d'une décision judiciaire, la restriction, la suspension ou l'annulation du permis ou de toute autre autorisation spéciale permettant d'exercer certaines activités selon les modalités prévues par la législation.

675. Le Code pénal ukrainien prévoit que la violation de la législation LAB/CFT entraîne l'engagement de la responsabilité pénale du contrevenant. L'article 209 de ce code prévoit trois types de sanctions applicables aux personnes physiques : (i) une amende d'un montant compris entre 1 000 et 2 000 fois le revenu minimum avant impôt ; (ii) une peine d'emprisonnement pouvant atteindre deux ans ; (iii) une peine d'emprisonnement de même durée assortie d'une privation du droit d'exercer certaines fonctions ou activités professionnelles. Cette disposition prévoit une responsabilité pénale en cas de défaut de soumission d'informations (ou de soumission d'informations inexactes) à la SCFM et de divulgation illégale de toutes informations obtenues aux fins de contrôle financier.

676. La Loi fondamentale n'habilite pas explicitement la SCFM à infliger des sanctions ou d'autres types de mesures de poursuites pénales. Elle habilite les autorités de surveillance à « prendre les mesures qu'il se doit, conformément à la procédure établie et à la présente loi » (article 10), tandis que le Code administratif et le Code pénal — ainsi que les lois sectorielles — définissent la procédure permettant d'infliger des sanctions administratives et pénales respectivement. Cependant, même si la SCFM est habilitée — en vertu de l'article 255 du Code des infractions administratives — à infliger des amendes (selon les modalités énoncées à l'article 166.9 de ce code) pour violation de la législation LAB/CFT, ce point n'est pas clairement prévu dans la Loi fondamentale. Après la visite sur place, les autorités ont expliqué que la SCFM inflige en pratique des sanctions : une information qui n'a pas pu être vérifiée, faute de statistiques pertinentes.

677. L'article 17 de la Loi fondamentale établit les responsabilités en cas de violation des exigences légales. Les contrevenants peuvent voir leur responsabilité pénale, administrative ou civile engagée. Les lois sectorielles permettent également de sanctionner les personnes physiques,

à savoir les dirigeants des institutions financières. Même si ces lois prévoient la sanction des intéressés, aucune d'entre elles n'autorise leur révocation à titre permanent, sauf en ce qui concerne les banques qui jouissent d'une situation particulière (voir plus bas).

678. Les sanctions pécuniaires prévues par la Loi fondamentale sont limitées à 17 000 UAH (soit environ 2 200 EUR), un montant qui ne saurait être considéré comme dissuasif ou proportionné s'agissant d'institutions financières et qui devrait donc être sensiblement augmenté. De plus, les lois sectorielles prévoient différentes amendes, ce qui pourrait générer une incertitude concernant la loi applicable par les surveillants et, par conséquent, le montant des amendes infligées. L'éventail des sanctions énoncées dans la Loi fondamentale et les lois sectorielles n'est ni large, ni proportionné à la gravité des faits.

679. En vertu des articles 72, 73 et 74 de la Loi sur les banques et les activités bancaires et des articles 255, 257, 234 et 221 du Code des infractions administratives, ces règlements établissent la procédure de rédaction des protocoles de constatation d'une infraction et de l'envoi de ces documents aux agents publics ou aux organes autorisés à connaître de l'affaire ; ils fixent également la procédure de perception des amendes prévues par les articles 166 et 166 du Code.

Banque nationale d'Ukraine

680. La Loi sur les banques et les activités bancaires (article 73) prévoit que la Banque nationale peut infliger une amende à un directeur de banque (mais pas à d'autres agents de l'établissement) d'un montant pouvant atteindre 100 fois le revenu minimum avant impôt. Par ailleurs, l'article 74 énonce une disposition quelque peu différente : « des amendes seront infligées à la direction et aux agents de la banque [...] en vertu de la procédure envisagée par le Code des infractions administratives ». La Résolution n° 563 (2001) de la Banque nationale décrit de manière plus détaillée la procédure permettant d'infliger des sanctions administratives en vertu des articles 72, 73 et 74 du Code des infractions administratives. Il semble exister entre ces dispositions une contradiction susceptible de gêner la mise en œuvre correcte de la loi.

681. Outre la contradiction mentionnée, il convient également de dénoncer le faible montant des amendes (1 700 UAH soit 230 EUR). Les mesures de poursuite pénale susceptibles d'être infligées par la Banque nationale incluent : des avertissements et des réprimandes écrits, des ordonnances, des interdictions, des amendes, des suspensions provisoires et l'interdiction temporaire pour un actionnaire disposant d'une majorité de contrôle d'user de son droit de vote au cas où il aurait violé gravement — ou à plusieurs reprises — les exigences énoncées dans la Loi sur les banques et les activités bancaires. Cette dernière autorise la révocation d'un permis délivré à une banque et l'engagement d'une procédure de liquidation de ladite banque. La Loi sur les banques et les activités bancaires énonçant des obligations LAB/CFT, cette disposition autorise le retrait d'un permis dès lors que la banque viole lesdites obligations. Toutefois, la disposition semble d'une utilité limitée, dans la mesure où elle couvre uniquement les cas dans lesquels la violation se traduit par « une perte importante d'avoirs ou de revenus ».

682. La décision d'infliger une amende est prise par la Commission de la Banque nationale chargée de la surveillance et de la régulation ou NBU (un organe rattaché au siège central) ou par la commission compétente au sein de ses bureaux régionaux. Lorsqu'une banque omet de payer une amende dans un délai de trois jours à compter de la communication de la décision pertinente, la Banque nationale a le droit de s'adresser aux tribunaux. Après la visite sur place, la Banque nationale a soumis les statistiques suivantes concernant le nombre d'affaires déférées aux tribunaux :

- en 2006, 4 décisions de la Banque nationale ont été soumises aux tribunaux et 2 d'entre elles font encore l'objet d'une instruction ;
- en 2007, 3 décisions ont été soumises aux tribunaux et les procès correspondants sont en cours ;
- en 2008, aucune décision de la Banque nationale n'a fait l'objet d'un recours introduit par les banques.

683. Selon les informations reçues pendant la visite sur place, il faut en général un an à un an et demi pour que le tribunal rende une décision définitive. Cette période semble assez longue, ce qui laisse douter de l'efficacité du régime de sanctions.

684. Malgré les lacunes signalées plus haut, la Banque nationale fait preuve d'une efficacité considérable concernant la manière dont elle applique différents types de mesures et de sanctions. Le tableau suivant indique le nombre de mesures infligées aux banques pour non-conformité à la législation LAB/CFT, ainsi que le montant des amendes acquittées par les banques (pendant toute l'année). Une fois encore, il convient de mentionner que le montant de ces amendes reste faible.

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 8 premiers mois de 2008 |
|--|------|-------------------------------------|-----------------------------------|---|---|-----------------------------------|
| Avertissement écrits | 41 | 42 | 11 | 19 | 47 | 22 |
| Amendes infligées aux banques | 4 | 44 | 25 | 63 | 43 | 14 |
| Rapports administratifs visant des directeurs ou des employés de banque | 12 | 21 | 27 | 38 | 37 | 7 |
| Suspension de l'autorisation d'effectuer certaines transactions bancaires | - | 2 | 1 | 3 | 1 | 2 |
| Révocation de directeurs ou du responsable de la mise en conformité LAB | 2 | 3 | - | - | 2 | 2 |
| Accords écrits | - | - | - | 2 | - | - |
| Total | 59 | 112 | 64 | 125 | 130 | 47 |
| Total des amendes acquittées (en UAH) | | > 400 000 (soit environ 52 000 EUR) | 255 800 (soit plus de 33 000 EUR) | 687 346 (soit environ 90 000 EUR) ⁸⁸ | 622 148 (soit plus de 80 000 EUR) ⁸⁹ | 252 873 (soit environ 33 000 EUR) |

685. Il n'existe pas de statistiques relatives au nombre d'amendes et de sanctions infligées aux entités non bancaires effectuant des opérations de change. En vertu de la Résolution n° 297 de la Banque nationale relative à la procédure de délivrance aux institutions financières non bancaires et à l'opérateur postal national d'une autorisation générale d'effectuer des opérations de change, la Banque nationale peut révoquer une autorisation si elle reçoit — de la SCFM ou d'autres autorités compétentes en matière de lutte contre la criminalité organisée — des informations selon lesquelles une institution ou Ukrposhta a participé à la légalisation des produits d'un crime et/ou a vu sa responsabilité mise en cause pour violation de la législation LAB/CFT.

Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM)

686. En vertu de la Loi sur la réglementation par l'Etat du marché des valeurs mobilières et des titres en Ukraine, la SCSSM peut « infliger des avertissements, amendes et autres sanctions

⁸⁸ A l'exclusion de deux décisions de la Commission de la Banque nationale qui font actuellement l'objet d'une instruction (et dont le montant total s'élève à 342 000 UAH)

⁸⁹ A l'exclusion de trois décisions de la Commission de la Banque nationale qui font actuellement l'objet d'une instruction (et dont le montant total s'élève à 442 000 UAH).

administratives pour violation de la législation en vigueur relative aux personnes morales et à leurs employés, y compris l'interdiction d'exercer des activités professionnelles sur le marché des titres ». La SCSSM peut formuler des avertissements, suspendre (pour une période pouvant atteindre un an) le placement (vente) et la circulation de titres d'un émetteur, délivrer des permis (agrément) et les annuler, dès lors que la législation nationale ou ses propres actes normatifs relatifs aux valeurs mobilières sont violés ; rendre des ordonnances — contraignantes à l'égard des émetteurs et des professionnels, des bourses et des organismes d'autorégulation — sur l'élimination des violations de la législation relative aux valeurs mobilières ; ainsi que réclamer la soumission des documents exigibles en vertu de la législation en vigueur ; infliger des réprimandes, des amendes et autres sanctions administratives pour violation de la législation en vigueur relative aux personnes morales et à leurs employés, y compris l'interdiction d'exercer des activités professionnelles sur le marché des titres et des valeurs mobilières. En vertu de l'article 8, paragraphe 14, de cette loi, la SCSSM peut infliger des réprimandes, des amendes et d'autres sanctions administratives pour violation de la législation en vigueur relative aux personnes morales et à leurs employés, y compris l'interdiction d'exercer des activités professionnelles sur le marché des titres et des valeurs mobilières. La SCFM peut notamment infliger des amendes — pour non-respect ou respect tardif de ses ordonnances et résolutions ou pour persistance excessive des violations de la réglementation sur les valeurs mobilières — aux personnes morales (jusqu'à 500 fois le montant du revenu minimum avant impôt, soit 8 500 UAH) ou aux personnes physiques qu'il s'agisse d'un employé ou d'un responsable (entre 20 et 50 fois le montant du revenu minimum avant impôt, soit entre 340 et 850 UAH).

687. En vertu de la procédure établie, la décision de sanctionner une entité surveillée est prise par les agents autorisés de la SCSSM : directeur, membres de la commission et chefs des bureaux régionaux. L'entité surveillée doit payer l'amende infligée dans un délai de 10 jours (personnes morales) ou de 15 jours (personnes physiques) à compter de la réception de la décision de la SCSSM. Elle peut introduire un recours contre ladite décision devant les tribunaux. Selon les informations reçues après la visite sur place, il faut en général plusieurs semaines pour obtenir une ordonnance judiciaire en première instance. Si l'entité ne conteste pas la décision mais ne paie pas non plus l'amende infligée, la SCSSM s'adresse aux tribunaux selon la procédure prévue par la loi. Le tribunal ne peut pas annuler la décision de la SCSSM et se contente d'ordonner à l'entité surveillée d'acquiescer l'amende dans une période donnée. Les autorités ont expliqué qu'en moyenne il faut un mois au tribunal pour rendre une décision définitive.

688. La SCSSM a soumis les statistiques suivantes après la visite :

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|
| Institutions au sein desquelles des violations ont été détectées | 101 | 124 | 81 | 93 | 84 |
| Notifications par écrit et résolutions | | 94 | 131 | 116 | 90 |
| Violations administratives | | 8 | 11 | 8 | 15 |

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------------|------------|------------|
| Montant des amendes infligées | 41 465 UAH | 40 420 UAH | 70 890 UAH |
| Montant des amendes acquittées volontairement | 25 525 UAH | 28 775 UAH | 24 650 UAH |
| Différence | 15 940 UAH | 11 645 UAH | 46 240 UAH |

689. Le total perçu confirme la conclusion sur le faible montant des amendes. De plus, les statistiques communiquées illustrent également une différence importante entre le total des amendes infligées et le total des amendes volontairement acquittées (en 2008, le second était plus de deux fois supérieur au premier). Cette constatation jette le doute sur l'efficacité du régime de sanctions appliquées par la SCSSM.

Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers (SCFSM)

690. Les sanctions infligées par la SCFSM sont définies à l'article 40 de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers. Elles incluent des amendes, l'obligation pour l'institution de prendre des mesures visant à mettre fin aux violations, la suspension ou le retrait de l'autorisation de prestation de services financiers, la révocation de membres de la direction des postes responsables du fonctionnement de l'institution financière et la nomination d'une direction provisoire, ainsi que la promulgation d'une ordonnance de liquidation. Tout manquement prolongé au respect d'instructions ou de décisions visant à mettre fin à des violations relatives à la prestation de services financiers peut valoir à la personne morale concernée une amende pouvant atteindre 500 fois le revenu minimum avant impôt (jusqu'à un seuil correspondant à 1 % de son capital apporté). Concernant les membres de la direction de l'entité concernée, l'amende est comprise entre 20 et 50 fois le revenu minimum avant impôt. L'équipe d'évaluation renvoie de nouveau aux commentaires formulés précédemment sur le faible niveau des amendes et sur les contradictions concernant ce sujet entre la Loi fondamentale et la Loi sur les services financiers d'une part et la réglementation nationale sur les marchés des services financiers d'autre part. La Loi prévoit également la responsabilité pénale des membres de la direction en cas de violation de la législation dans le cadre de l'exécution de services financiers.

691. Les autorités ont communiqué les chiffres suivants, lesquels visent des mesures adoptées par une partie seulement des institutions financières surveillées par la SCFSM :

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Premier semestre 2008 |
|---|--|--|--|--|--|
| Agents et compagnies d'assurances | | | | | |
| Nombre d'autres mesures | 5 | 21 | 58 | 36 | 28 |
| Amendes | 13 | 57 | 68 | 50 | 58 |
| Montant total des amendes (en UAH) | 119 000 (soit plus de 15 000 EUR) | 209 100 (soit plus de 27 000 EUR) | 396 100 (soit plus de 51 000 EUR) | 244 375 (soit plus de 31 000 EUR) | 158 057 (soit plus de 20 000 EUR) |
| Société financières | | | | | |
| Nombre d'autres mesures | - | 19 | 24 | 2 | 1 |
| Amendes | 1 | 24 | 22 | 18 | 8 |
| Sociétés de crédit-bail | | | | | |
| Nombre d'autres mesures | - | 18 | 20 | 2 | 3 |
| Amendes | - | 28 | 15 | 28 | 11 |
| Associations de crédit mutualistes | | | | | |

| | | | | | |
|--|----|----|-----|----|----|
| Nombre d'autres mesures | 40 | 14 | 94 | 75 | 25 |
| Amendes | 96 | 41 | 119 | 94 | 41 |
| Gérants de fonds de retraite privés | | | | | |
| Nombre d'autres mesures | - | - | 3 | 5 | 11 |
| Amendes | 2 | 2 | 8 | 7 | 15 |

692. Après la visite, les autorités ont informé les évaluateurs qu'en 2008, en raison du non-paiement des amendes par les entités relevant de la surveillance de la SCFSM, quatre affaires ont été soumises aux tribunaux. D'après l'information reçue, ces affaires sont toujours pendantes.

Entrée sur le marché

Recommandation 23 (critères 23.3, 23. et 23.7)

693. Pour un aperçu du régime de délivrance des permis aux diverses institutions financières, voir le tableau ci-dessus.

Banques

694. Les évaluateurs estiment que plusieurs dispositions de la Loi sur les banques et les activités bancaires et la Résolution n° 375⁹⁰ de la Banque nationale sont contraires aux exigences de la Recommandation 23.3 (y compris son alinéa 1), telles qu'elles sont analysées de manière plus détaillée dans les paragraphes suivants.

695. En vertu de l'article 14 de la Loi sur les banques et les activités bancaires, « les personnes détenant une majorité de contrôle dans la banque doivent jouir d'une réputation professionnelle irréprochable et d'une situation financière satisfaisante ». Une personne détenant une majorité de contrôle est une personne possédant plus de 10 % du capital autorisé ou des droits de vote. Ni La Loi sur les banques et les activités bancaires, ni la Résolution n° 375 de la Banque nationale n'énoncent une définition claire du terme « réputation professionnelle irréprochable ». On peut néanmoins tenter de cerner, de manière indirecte, le sens conféré à ce terme sur la base de ces textes de loi. D'après la Résolution n° 375 de la Banque nationale, il apparaît que le terme renvoie aux personnes n'ayant pas contracté de dettes à l'égard d'une banque ou d'une autre personne physique ou morale ; les personnes dont les actes passés n'ont pas provoqué la faillite ou la liquidation d'une banque ou d'une autre personne morale ; les personnes n'ayant pas été révoquées à la demande de la Banque nationale ; ou les personnes n'ayant pas été révoquées en vertu du Code du travail ukrainien.

696. Cependant, cette interprétation ne saurait remplacer une définition. Sur la base de leur rencontre avec des représentants du secteur privé, les évaluateurs sont persuadés que l'acception du terme « réputation professionnelle irréprochable » n'est ni claire, ni uniforme. Pendant la visite sur place, les représentants de la Banque nationale ont signalé un outil utile pour l'évaluation de la réputation commerciale irréprochable : le questionnaire qui doit être complété par les personnes désirant acquérir une majorité de contrôle, les directeurs et les détenteurs d'une majorité de contrôle desdites personnes (lorsqu'il s'agit de personnes morales), ainsi que par les directeurs de banque.

⁹⁰ Résolution n° 375 de la Banque nationale sur la procédure d'établissement et d'enregistrement officiel des banques et sur l'ouverture de leurs succursales, bureaux de représentation et divisions.

697. Toute personne « désireuse d'acquérir une majorité de contrôle dans une banque ou d'accroître ses parts du capital de manière à pouvoir directement ou indirectement posséder ou contrôler 10, 25, 50 ou 75 % du capital autorisé ou des droits de vote de la banque » doit obtenir une permission de la Banque nationale. Cette dernière peut rejeter une demande pour différentes raisons et notamment parce que l'intéressé ne jouit pas d'une réputation commerciale irréprochable. Lorsque le demandeur est une personne morale, ce critère couvre les membres des organes de surveillance et de direction de ladite personne ainsi que les personnes physiques détenant une majorité de contrôle dans l'entité concernée. Ainsi, même si la législation n'énonce pas de définition du bénéficiaire effectif, la Banque nationale peut, en vertu de cette disposition, inclure dans son analyse les propriétaires de la personne désirant acquérir une majorité de contrôle dans la banque. Outre les exigences de la Loi sur les banques et les activités bancaires, il convient également de mentionner la Résolution n° 375 de la Banque nationale qui permet à cet organisme de refuser d'enregistrer officiellement une banque lorsque :

- au moins l'un des propriétaires d'une majorité de contrôle d'une banque ne jouit pas d'une réputation professionnelle irréprochable ;
- le président et/ou des membres du conseil (conseil d'administration) ou bien le chef comptable de la banque sont professionnellement inéligibles ou ne jouissent pas d'une réputation professionnelle irréprochable.

698. La Loi énonce certaines exigences supplémentaires concernant l'ouverture de la succursale d'une banque étrangère en Ukraine. En vertu de son article 24, « une banque étrangère a le droit d'ouvrir une succursale en Ukraine à condition que :

- le pays où la banque étrangère est enregistrée fasse partie des états participant à la coopération internationale en matière de prévention et de répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme et coopère avec le Groupe d'action financière (GAFI) ;
- la surveillance des banques dans le pays où la banque étrangère est enregistrée soit conforme aux Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ; la Banque nationale d'Ukraine a le droit de refuser l'accréditation de la succursale d'une banque étrangère pour les motifs suivants : les candidats au poste de directeur et de chef comptable ne répondent pas aux critères de compétence et de réputation professionnelle énoncés dans la présente loi, ainsi que dans les règles et règlements de la Banque nationale d'Ukraine. ».

699. Concernant les critères « d'aptitude et d'honorabilité » auxquels doivent répondre lesdits dirigeants de la banque, l'article 42 énonce les exigences applicables à tous les directeurs de banque (par exemple : expérience professionnelle, niveau d'instruction, réputation professionnelle irréprochable, etc.). En vertu de la Loi, sont assimilés aux directeurs : le président et ses adjoints, ainsi que les membres du comité de surveillance de la banque ; le président et ses adjoints, ainsi que les membres du comité d'administration de la banque ; le chef comptable et son adjoint ; les directeurs des différents services de la banque. Une autorisation de la Banque nationale est nécessaire pour le président du conseil d'administration et le chef comptable ; concernant les autres membres de la direction, la banque doit informer la Banque nationale de toute révocation ou nomination. Dans le cadre de la procédure de délivrance de permis (agrément), la Banque nationale interroge les candidats aux postes de direction de la banque.

700. La banque doit informer la Banque nationale lorsqu'un membre de sa direction, une personne physique détenant une majorité de contrôle en son sein ou un représentant de la personne morale détenant ladite majorité est accusé d'une infraction majeure.

Sociétés de placement

701. Les sociétés dont l'activité professionnelle consiste à intervenir sur le marché des valeurs mobilières (ci-après : « les sociétés de placement ») sont définies à l'article 16 de la Loi sur le marché des titres et des valeurs mobilières comme des entités s'adonnant : au négoce de valeurs

mobilières (courtage, négociation, souscriptions et gestion), à la gestion d'actifs d'investisseurs institutionnels, à des activités de dépositaire (gardien, dépositaire, règlement et compensation, registre) et à l'organisation du commerce sur le marché des valeurs mobilières.

702. L'exercice d'activités professionnelles sur le marché des valeurs mobilières requiert l'obtention préalable d'un agrément de la SCSSM. Cet agrément est délivré pour une certaine période et doit être ensuite renouvelé. La liste des documents requis pour obtenir un agrément, ainsi que la procédure de la délivrance et la durée de celui-ci, sont établies par la Résolution n° 345 de la SCSSM (laquelle porte sur l'ensemble des activités sur le marché des valeurs mobilières, à l'exception de la gestion des actifs qui requiert un agrément délivré dans le cadre d'une procédure définie dans une résolution distincte). La résolution répertorie tous les documents devant être soumis à la SCSSM pendant la procédure de délivrance d'un agrément. Ces documents incluent des données sur :

- les propriétaires du demandeur [nom, code d'identification, domicile, part dans le capital (en termes absolus et en pourcentage)] ; concernant les demandeurs revêtant la forme d'une société anonyme, les données doivent porter sur tous les actionnaires possédant plus de 5 % de son capital autorisé ;
- les principaux dirigeants et spécialistes du demandeur exerçant directement leurs activités professionnelles sur le marché des valeurs mobilières, lesquels sont agréés dans le cadre de la procédure établie (nom et code d'identification, expérience du marché des valeurs mobilières, période de validité du permis, données relatives aux condamnations ou aux amendes antérieures éventuelles) ;
- la copie de la preuve du paiement des amendes éventuellement infligées aux requérants pendant la période de validité de l'agrément antérieur pour infraction aux règles régissant le marché des valeurs mobilières et n'ayant pas fait l'objet d'un recours devant les tribunaux, si aucune amende n'est infligée à la personne agréée, cette information est soumise, sous une forme libre, en l'absence de l'intéressé.

703. La résolution exige des informations sur les actionnaires possédant plus de 5 % du demandeur si celui-ci est une société anonyme, mais il semble que les exigences légales s'arrêtent là, à savoir qu'aucune information sur les personnes physiques étant les bénéficiaires effectifs du demandeur n'est exigée.

704. Concernant les conditions qui doivent être remplies par les membres de la haute direction, la Résolution n° 345 de la SCSSM renvoie à la Résolution n° 1 du 5 janvier 1999 relative à la définition des membres de la haute direction qui ne peuvent participer à l'exercice des activités professionnelles de la personne morale pour laquelle ils travaillent qu'à condition d'être agréés. Les évaluateurs n'ont pas été en mesure de vérifier les critères de délivrance du permis requis⁹¹.

705. Sur la base de la documentation reçue, la SCSSM décide de délivrer ou de refuser la demande. Sa Résolution n° 345 précise les cas dans lesquels la demande doit être rejetée, notamment :

- l'autorisation d'exercer une activité professionnelle sur le marché des valeurs mobilières ne peut pas être délivrée à un demandeur qui, pendant la durée de validité de son agrément précédent, n'a pas veillé à éliminer les violations à la loi et a été condamné à des sanctions au titre de violations de ce type (y compris des sanctions pécuniaires appropriées) ;
- le demandeur ne respecte pas les exigences énoncées dans la résolution ; l'intéressé ne pourra pas obtenir un nouvel agrément avant qu'une année entière ne se soit écoulée après l'annulation de son agrément précédent ou avant l'élimination des raisons ayant servi de motif au refus de délivrance du permis.

706. Ces dispositions relativement larges n'interdisent pas explicitement aux criminels ou à leurs bénéficiaires effectifs de détenir une participation significative ou de contrôle dans le capital

⁹¹ Les évaluateurs ont été informés à l'issue de la visite que ces critères sont fixés par la Résolution n° 93 du 29 juillet 1998 relative à la certification des compétences des personnes négociant à titre professionnel des valeurs mobilières en Ukraine, mais n'ont pas vu le texte de cet instrument.

d'une société. La même remarque vaut pour les membres des organes de direction des sociétés de placement. Dans la mesure où le texte des résolutions pertinentes ne leur a pas été communiqué⁹², les évaluateurs n'ont pas été en mesure de déterminer si la haute direction est évaluée selon les critères « d'aptitude et d'honorabilité », notamment sous l'angle de l'intégrité des directeurs (la législation énonce uniquement certaines exigences concernant l'expérience professionnelle requise des intéressés).

707. La Résolution n° 345 de la SCSSM prévoit que les conditions de délivrance du permis doivent continuer à être respectées pendant toute la durée de validité de celui-ci (article 1, paragraphe 17).

708. Comme nous l'avons souligné précédemment, le permis d'une société de gestion d'actifs est délivré conformément à la Résolution n° 341 relative aux conditions de délivrance d'un agrément permettant d'exercer des activités professionnelles sur le marché des valeurs mobilières ou dans le domaine de la gestion des actifs des investisseurs institutionnels (gestion d'actifs). La résolution prévoit une procédure d'agrément à peu près analogue à celle des autres sociétés de placement. Elle est juste un peu plus exigeante, dans la mesure où elle impose la communication d'informations sur les personnes ayant des relations de parenté avec les propriétaires ou le directeur du demandeur.

Compagnies d'assurances

709. La SCFSM est l'organisme chargé de délivrer le permis d'exercer des activités professionnelles sur le marché de l'assurance. Les conditions de délivrance de ce permis sont énoncées dans la Loi sur l'assurance et l'Ordonnance n° 40 de la SCFSM (datée du 28 août 2003) relative aux conditions de délivrance d'un permis d'exercer des activités dans le domaine de l'assurance⁹³. La SCFSM ne délivre pas de permis séparé aux propriétaires qualifiés ou aux membres de la haute direction des compagnies d'assurances. Plus important encore sous l'angle de la Recommandation 23.3, cette loi et cette ordonnance énoncent des exigences très limitées concernant les personnes détenant une participation significative ou de contrôle dans la compagnie d'assurances ou pour les membres de sa haute direction. La documentation soumise à la SCFSM doit contenir des informations sur les membres ou les fondateurs de la compagnie d'assurances demandeuse (actionnaires détenant plus de 5 % du capital autorisé) et sur le chef de son organe exécutif et les adjoints de celui-ci, ainsi que sur le chef comptable. La Loi exige que les directeurs soient des personnes physiques juridiquement compétentes et titulaires d'un diplôme en économie ou en droit.

710. Deux motifs de rejet d'une demande peuvent être invoqués : (i) le manque de fiabilité des informations fournies par le demandeur en vue d'obtenir son permis ; et (ii) la non-conformité des documents produits aux conditions de délivrance du permis (telles qu'elles sont énoncées dans l'Ordonnance n° 40). Une fois de plus, il s'agit d'une disposition formulée de façon large qui ne prévoit pas de mesures légales ou réglementaires censées garantir que la compagnie d'assurances appartient à des intérêts légitimes et dispose d'une structure de direction appropriée.

Fonds de retraite

711. Le terme « fonds de retraite », tel qu'il est utilisé dans le REM, englobe les entités suivantes : gérant d'un fonds de retraite privé, fonds de retraite privé, dépositaire d'un fonds de retraite privé, gardien d'un fonds de retraite privé et société de gestion des actifs d'un fonds de retraite privé. Toutes ces entités doivent obtenir un permis d'exercer des activités dans le domaine des fonds de

⁹² Résolution n° 1 du 5 janvier 1999 sur l'élaboration de la liste des responsables supérieurs, dont l'exécution d'activité professionnelle sur le marché boursier par leur personnes morales doit faire l'objet d'une certification et Résolution n° 93 du 29 juillet 1998 relative à la certification des compétences des personnes négociant à titre professionnel des valeurs mobilières en Ukraine.

⁹³ Enregistrée auprès du ministère de la Justice le 15 septembre 2003 (805/8126), y compris les modifications découlant des Ordonnances n°s 160 (12/11/2003), 3329 (01/18/05), 3433 (01.25.05), 4125 (06.07.05), 5377 (02.14.06), 3329 (18.01.05) et 71 (01.17.08) de la SCFSM.

retraite privés. Le type de ce permis et l'organisme chargé de le délivrer sont définis dans la Loi sur les fonds de retraite privés.

712. Toute personne morale nourrissant l'intention d'exercer des activités de gestion de fonds de retraite doit obtenir un permis de la SCFSM. Une entité peut gérer un fonds de retraite à condition de disposer d'un capital autorisé minimum, d'un personnel qualifié, ainsi que des infrastructures techniques et des systèmes de gestion de l'information requis pour mener ses activités à bien, conformément aux exigences énoncées par la SCFSM. La Loi ne prévoit pas de critères particuliers applicables aux propriétaires de ces entités et ne couvre pas les bénéficiaires effectifs. Elle énonce cependant certains critères visant les membres de la haute direction, notamment :

- les candidats doivent être compétents ;
- les candidats doivent répondre aux exigences de qualification énoncées par la SCFSM ;
- les candidats n'ont pas de restrictions, concernant l'exécution des tâches qui leur sont affectées, qui surgissent par des personnes associées ;
- les candidats n'ont jamais été reconnus coupables d'une infraction pénale intentionnelle ;
- les candidats n'ont pas dirigé, au cours des sept dernières années, une personne morale ayant été reconnue en faillite ou fait l'objet d'une procédure de liquidation forcée pendant la période où ils exerçaient leurs fonctions.

713. Ces exigences couvrent également les chefs des subdivisions organisationnelles.

714. Les sociétés gérant les actifs d'un fonds de retraite ne peuvent exercer leurs activités que sur la base d'un permis délivré par la SCSSM et en conformité avec les exigences et la procédure établies par cette autorité. Les lacunes détectées dans la législation relative au marché des valeurs mobilières affectent également ces entités.

715. Comme indiqué dans la Loi sur les fonds de retraite privés, les fonds de pension ne peuvent être domiciliés qu'auprès de banques, à savoir des établissements répondant à certains critères. Par conséquent, cette loi n'énonce pas de critères de délivrance d'un permis, dans la mesure où les conditions requises sont déjà précisées dans la Loi sur les banques et les activités bancaires.

Associations de crédit mutualistes

716. Les modalités de l'établissement et l'exploitation d'une association de crédit mutualiste sont définies dans la loi pertinente, de même que dans le Règlement n° 146 de la SCFSM (daté du 2 décembre 2003) relatif à la délivrance de permis à ces associations pour leur permettre de prêter des services financiers⁹⁴. Les associations de crédit mutualistes sont enregistrées par la SCFSM dans le Registre national des institutions financières, comme n'importe quelle institution financière. La loi précise les documents devant être soumis en vue de l'enregistrement officiel et interdit à la SCFSM d'exiger tout autre document des associations.

717. Contrairement aux dispositions de la Loi sur les associations de crédit mutualistes, le Règlement n° 146 de la SCFSM exige de chaque association qu'elle obtienne un permis et prévoit de manière plus détaillée les conditions, les critères et les documents requis à cette fin. En dépit des limitations énoncées par la loi, le Règlement n° 146 de la SCFSM exige certains documents complémentaires qui devront être soumis dans le cadre de la procédure de délivrance de permis. Compte tenu des particularités des associations de crédit mutualistes — lesquelles sont gérées par leurs propres membres —, le règlement ne couvre pas les critères « d'aptitude et d'honorabilité » des fondateurs et des bénéficiaires effectifs, mais mentionne les organes de direction de ces institutions. Les associations de crédit mutualistes doivent soumettre des données relatives au niveau d'instruction de leur directeur et de leur chef comptable, y compris des certificats attestant la qualification professionnelle et de la formation continue des intéressés, afin de s'assurer qu'ils

⁹⁴ Enregistrée auprès du ministère de la Justice le 25 Décembre 2003 (1225/8546), telle qu'amendée et complétée par les Règlements n^{os} 4039 (16/05/05), 5408 (21/05/06), 5792 (18/05/06), 6868 (27/02/07) et 7817 (14/08/07) de la SCFSM.

répondent aux exigences énoncées dans les normes professionnelles applicables aux directeurs et au chef comptable des institutions financières, telles qu'elles ont été approuvées par le Règlement n° 1590 de la SCFSM daté du 13 juillet 2004⁹⁵. Le Règlement n° 146 prévoit en outre que : « Les individus qui, en vertu d'une décision judiciaire, sont réputés juridiquement incompétents ou partiellement incompétents, ceux qui purgent une peine d'emprisonnement et ceux qui font l'objet d'une mise en examen pour crimes motivés par le lucre ne peuvent pas siéger dans les organes de direction de l'association de crédit mutualiste. ». Cette disposition pourrait être considérée comme conforme aux exigences de la Recommandation 23.

718. Les motifs de refus de délivrance d'un permis incluent : l'inexactitude des données figurant sur les documents soumis par le demandeur du permis et la non-conformité desdits documents. Le Règlement n° 146 énonce les motifs de suspension d'un permis : incapacité de l'association de crédit mutualiste à respecter les conditions énoncées dans le permis ; violation répétée par le détenteur du permis — au cours d'une même année — des exigences énoncées dans le permis, malgré les mesures coercitives ; incapacité à corriger les violations ayant constitué le motif des mesures coercitives ; mesures coercitives sous la forme de la révocation de la direction de l'association, etc. La validité d'un permis suspendu peut être rétablie uniquement après correction des violations ayant servi de motif à la suspension.

719. Les motifs de l'annulation d'un permis incluent l'incapacité de corriger, dans le délai prévu par la décision de la SCFSM, les violations des conditions du permis ayant motivé la suspension.

720. La SCFSM est responsable du respect par les associations de crédit mutualistes des critères prévus. Malgré l'absence de renvoi clair aux autres lois régissant les activités de la SCFSM, on peut supposer que cette autorité est en mesure de prendre les actions requises — telle que la suspension du personnel de direction — dès qu'elle constate la violation du Règlement n° 146.

Bureaux de change

721. Les institutions financières non bancaires et l'opérateur postal national peuvent effectuer des opérations de change à condition d'y avoir été autorisés par la Banque nationale. La procédure de délivrance de ces permis par l'institution est régie par une résolution séparée (n° 287 du 9 août 2002)⁹⁶. Cette résolution précise le montant du capital autorisé nécessaire pour procéder à des opérations de change, la documentation qui doit être soumise à la Banque nationale dans le cadre de la procédure de demande du permis, ainsi que le processus de prise de décision. Les institutions non bancaires effectuant des opérations de change doivent être enregistrées auprès de la SCFSM, à savoir qu'elles doivent répondre aux critères d'enregistrement établis par cette autorité de surveillance.

722. La Résolution n° 297 de la Banque nationale énonce les motifs de refus de délivrance d'un permis. La Banque nationale ne délivre pas de permis autorisant les opérations de change dès lors que : « [...]

- *la Banque nationale a reçu d'organismes spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée des conclusions négatives concernant la délivrance d'un permis général ;*
- *des instances de violation des dispositions légales relatives à la réglementation des marchés des services financiers par une institution financière non bancaire ou par l'opérateur postal national ont été découvertes et/ou des sanctions pour violation de ladite loi ont été infligées aux intéressés pendant l'année précédant la date de réception du jeu de documents. ».*

723. Cette disposition prévoit certaines mesures visant à empêcher des criminels d'acquérir une participation significative ou de contrôle, ou d'occuper un poste de direction d'un bureau de

⁹⁵ Enregistrée auprès du ministère de la Justice le 2 août 2004 (955/9554), telle que révisée et modifiée par les Règlements n°s 4346 (20/07/05), 5771 (16/05/06), 7271 (08/05/07) et 529 (17/04/08).

⁹⁶ Enregistrée auprès du ministère de la Justice le 29 août 2002 (712/7000), telle que modifiée par les Résolutions n°s 362 (27/09/2002), 396 (27/10/2005), 171 (05/05/2006) et 45 (27/02/2008).

change, mais ne couvre pas explicitement les membres du conseil d'administration, les membres de la haute direction et les bénéficiaires effectifs.

Poste

724. Comme il a déjà été indiqué, la poste ukrainienne jouit d'un permis délivré par la Commission nationale sur les questions de réglementation des communications (fourniture de services de transmission postale). Elle est enregistrée auprès de la SCFSM comme fournisseur de services financiers de transmission postale et s'est vu délivrer un permis général par la Banque nationale de manière à pouvoir effectuer des opérations en devises étrangères. Les évaluateurs n'ont pas reçu les conditions de délivrance du permis et de l'enregistrement et sont donc dans l'impossibilité d'évaluer les dispositions applicables.

Services de transmission de fonds

725. Les fournisseurs de services de transmission de fonds doivent obtenir un permis de la Banque nationale et de la SCFSM. Aucune personne morale distincte ne fournit uniquement des services de ce type, comme c'est le cas de Western Union ou de Moneygram dans d'autres pays. Ces institutions ne peuvent en effet exercer leurs activités que par l'intermédiaire d'une banque, laquelle intervient alors en qualité d'agent.

726. En dehors des fournisseurs de services de transmission de fonds, la législation ukrainienne prévoit la possibilité de systèmes de paiements nationaux et internationaux. Les modalités de l'enregistrement et de l'autorisation de ces systèmes de paiement sont fixées par les Résolutions n^{os} 447 et 348 de la Banque nationale. Les banques, les institutions financières non bancaires et l'opérateur postal national sont tenus de faire enregistrer leur accord d'adhésion ou de participation à un système de paiement international avant de proposer leurs services dans ce domaine.

Autres institutions financières

727. Les autres institutions financières incluent des institutions telles que : les sociétés de crédit-bail, les sociétés financières et les autres institutions dont l'activité exclusive consiste à fournir des services financiers. La Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers détermine les critères d'établissement et d'exploitation des institutions financières. Ces dispositions sont larges et couvrent uniquement les exigences minimales telles que les documents devant être soumis à la SCFSM et la procédure de décision de cette autorité. Toutes les autres exigences figurent dans des lois ou règlements séparés éventuels régissant chaque type d'institutions financières.

Surveillance et suivi continus

Recommandation 23 (Critères 23.4, 23.6, 23.7)

Banque nationale d'Ukraine

728. La Banque nationale effectue une surveillance sur site et hors-site des banques. Aux fins de la surveillance hors-site sur les mesures LAB/CFT adoptées par les banques, la Banque nationale a promulgué la Résolution n^o 403⁹⁷ qui définit deux formulaires de déclaration :

- un formulaire permettant de déclarer les transactions financières faisant l'objet d'un contrôle financier (rapport mensuel), et
- un formulaire permettant de déclarer les clients de la banque, lesquels doivent obligatoirement faire l'objet d'une procédure d'identification (rapport trimestriel).

⁹⁷ Datée du 28 octobre 2005 et enregistrée auprès du ministère de la Justice le 17 novembre 2005 (1394/11674).

729. Les autorités ont expliqué que les rapports mensuels doivent inclure les renseignements suivants :

- nombre de transactions financières devant faire l'objet d'un contrôle financier enregistré ;
- déclaration des transactions financières signalées à la CRF devant faire l'objet d'un contrôle financier obligatoire et interne (regroupées par code) ;
- transactions pour lesquelles la banque a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles peuvent être liées au financement du terrorisme ;
- transactions que la banque a refusé de traiter et rapports signalant la fermeture du compte d'un client ;
- transactions pour lesquelles la banque a décidé de ne pas soumettre de déclaration ou de rapport.

730. Les rapports trimestriels portent sur des informations relatives à la classification des clients de la banque devant faire l'objet d'une procédure d'identification. Sur la base de l'information reçue, la Banque nationale prépare des informations analytiques relatives aux activités des banques ukrainiennes dans le domaine du contrôle financier. De plus, ces informations sont utilisées par la Banque nationale dans le cadre de ses inspections sur site des banques.

731. Concernant les inspections sur site, l'article 63 de la Loi sur les banques et les activités bancaires exige de la Banque nationale qu'elle effectue au moins un contrôle annuel sur site du respect par les banques de la législation relative à la prévention et la répression du blanchiment de capitaux. La procédure de surveillance LAB/CFT de la Banque nationale est définie dans sa Résolution n° 231 du 25 juin 2005, laquelle contient des instructions méthodologiques relatives à l'audit de conformité des banques (ou de leurs filiales) dans le domaine de la prévention de la légalisation des produits du crime (lutte anti-blanchiment) et de la rédaction des rapports subséquents. La procédure décrit les étapes de l'évaluation des mesures LAB/CFT des banques. Elle inclut des consignes en matière d'analyse des documents internes sur la prévention du blanchiment de capitaux, les mesures de vigilance, la manière dont la banque détermine les transactions devant faire l'objet d'un contrôle financier, la conservation des pièces, l'envoi de déclarations à la SCFM, etc.

732. Même si la Banque nationale a établi un système approprié d'analyse basé sur le risque, l'équipe d'évaluation estime que — en raison de l'exigence légale d'une inspection LAB/CFT annuelle sur site — la Banque nationale n'a pas toujours été en mesure d'effectuer des inspections ad hoc lorsque l'analyse hors-site ou des autres informations indiquaient un niveau de risque supérieur à la moyenne concernant certaines banques.

733. Sur la base des dispositions de la Loi sur les banques et les activités bancaires et de la portée prescrite de la surveillance, y compris la surveillance LAB/CFT, la Banque nationale est désormais en mesure de continuer à pratiquer, sur une base consolidée, une surveillance qu'elle exerçait déjà en pratique.

734. La Banque nationale est également chargée de surveiller les bureaux de change et les systèmes de paiement internationaux. La procédure susmentionnée, ainsi que les formulaires de déclaration, s'appliquent aux bureaux de change et aux systèmes de paiement internationaux exploités par l'intermédiaire d'une banque-agent (la SCFSM est responsable de la surveillance des institutions financières non bancaires proposant des systèmes de paiement). Les autorités ont expliqué que, dans la mesure où les bureaux de change peuvent uniquement fonctionner comme des agents de banque, la surveillance LAB/CFT de ces entités est assurée dans le cadre de la surveillance des banques, c'est-à-dire qu'elle fait partie de cette surveillance.

735. Les autorités ont communiqué les chiffres suivants concernant les inspections LAB/CFT sur site effectuées par la Banque nationale (bureau central et bureaux régionaux) :

| | | |
|--|----------------------------------|---------------------------------|
| | Banques (inspections) | Systèmes de paiement |
|--|----------------------------------|---------------------------------|

| | LAB/CFT intégrales prévues ou imprévues) | internationaux (inspections prévues) |
|-------------|---|---|
| 2004 | 177 | - |
| 2005 | 157 | - |
| 2006 | 199 | 165 |
| 2007 | 187 | 170 |
| 2008 | 190 | 181 |

Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM)

736. Conformément à sa Résolution n° 344 sur les inspections LAB/CFT des sociétés de placement et à son Ordonnance n° 644 contenant des recommandations méthodologiques en matière d'inspection LAB/CFT des sociétés de placement, la SCSSM effectue des inspections sur site des entités actives sur le marché des valeurs mobilières. Dans le cadre de ces inspections, les surveillants de la SCSSM vérifient la présence de règles et de programmes de contrôle financier internes, ainsi que l'existence et la mise à jour d'un registre des opérations financières. L'ordonnance ne définit pas la procédure permettant de déterminer les entités qui feront l'objet d'une inspection sur site. Les autorités ont signalé aux évaluateurs que ces décisions sont prises sur proposition des organes régionaux et des unités indépendantes de la SCSSM.
737. Les représentants de la SCSSM ont décrit leurs pouvoirs en matière de surveillance hors-site uniquement après la visite. La SCSSM a le pouvoir d'exiger des entités surveillées des données qui permettront leur surveillance LAB/CFT hors-site comme, par exemple, le volume et le type des transactions, les titres achetés sur la bourse des valeurs ou hors cote, les transactions avec des clients non-résidents, etc. Les données relatives aux transactions doivent être envoyées dans un délai de trois jours à compter de leur exécution.
738. Nul ne sait encore avec certitude si la SCSSM dispose de pouvoirs réglementaires et de ressources suffisants pour procéder à une surveillance consolidée. De plus, la surveillance qu'elle exerce se fonde sur l'évaluation du respect des normes applicables et il semble que cette autorité ne dispose pas des capacités (sous l'angle des pouvoirs réglementaires et des ressources humaines) requises pour procéder à une surveillance des sociétés de placement fondée sur le risque.
739. Comme indiqué plus haut, lorsqu'elle compare les faibles effectifs de la SCSSM au nombre d'institutions placées sous sa surveillance, l'équipe d'évaluation n'est pas convaincue que les surveillants de cette autorité sont en position de couvrir toutes les questions LAB/CFT de manière satisfaisante.
740. Au cours de leurs rencontres avec la SCSSM et plusieurs autres autorités ukrainiennes, les évaluateurs ont appris que l'établissement de sociétés fictives est pratiqué en Ukraine, ce qui accroît le niveau de risque de blanchiment de capitaux dans le secteur des valeurs mobilières et exige des actions supplémentaires de la part de cette autorité. La SCSSM a informé l'équipe d'évaluation des actions entreprises pour s'attaquer à ce problème. Elle a adopté une approche en trois étapes : divulgation des transactions portant sur les titres de sociétés anonymes « fantômes » ; mesures visant à annuler l'enregistrement officiel des sociétés anonymes fictives ; et mesures visant à prévenir l'établissement de nouvelles sociétés anonymes fictives.

741. La SCSSM a communiqué les chiffres suivants concernant le nombre d'inspections effectuées :

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------------------------------|------|------|------|
| Négoce de valeurs mobilières | 91 | 72 | 91 |
| Sociétés de gestion d'actifs | 2 | 35 | 36 |
| Dépositaires | 5 | 8 | 10 |
| Bourses | | 1 | - |
| Détenteurs enregistrés | 128 | 108 | 71 |

742. Le nombre d'inspections effectuées au cours des trois dernières années révèle une tendance positive, même si les résultats ne sauraient être considérés comme pleinement satisfaisants compte tenu du nombre total d'institutions financières relevant de la surveillance de la SCSSM.

Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers (SCFSM)

743. La procédure d'inspection LAB/CFT des entités surveillées par la SCFSM est définie dans la Résolution n° 26 relative aux inspections dans le domaine de la prévention et de la répression du blanchiment des produits du crime. Cette résolution définit la procédure d'organisation et d'exécution des inspections, mais non leur portée.

744. Les autorités ukrainiennes ont signalé à l'équipe d'évaluation que l'étendue des inspections sur site est définie dans une série séparée de manuels visant respectivement chaque type d'institutions financières relevant de la surveillance de la SCFSM. Ces manuels n'ont pas pu être examinés par les évaluateurs dans la mesure où, pour des raisons de confidentialité, aucune version anglaise des instructions qu'ils renferment ne leur a été présentée. Par conséquent, les évaluateurs n'ont pas été en mesure d'évaluer la portée desdites dispositions. Il apparaît néanmoins que celles-ci ne prévoient pas une surveillance consolidée. Sur la base du cadre réglementaire de la surveillance assurée par la SCFSM ainsi que des réponses obtenues au cours de la visite sur place, il semble assez évident que la SCFSM se contente principalement d'effectuer une surveillance axée sur le respect des dispositions en vigueur, faute d'une base suffisante pour appliquer une approche axée sur le risque aux entités relevant de la surveillance de cette autorité.

745. Les autorités ont communiqué les statistiques suivantes relatives aux inspections LAB/CFT effectuées par la SCFSM. Les chiffres traduisent une certaine variation dans le nombre d'inspections effectuées au cours des dernières années. Compte tenu du nombre total d'institutions financières et du nombre total de surveillants LAB/CFT, il semble que la SCFSM ne soit pas en mesure de couvrir de manière satisfaisante toutes les questions relevant de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme :

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|--------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Compagnies d'assurances | 67 | 259 | 347 | 369 | 193 |
| Courtiers d'assurances | 5 | 9 | 20 | 18 | 13 |
| Sociétés financières | 3 | 11 | 38 | 56 | 21 |
| Sociétés de | 53 | 11 | 19 | 53 | 13 |

| | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|----|
| crédit-bail | | | | | |
| Associations de crédit mutualistes | 866 | 112 | 274 | 171 | 66 |
| Gestionnaires de fonds de retraite privé | 22 | 13 | 22 | 31 | 24 |

* Nombre d'inspections effectuées pendant le premier semestre 2008

Recommandation 32 (critère 32.2d)

746. Les trois autorités de surveillance ont soumis, sous une forme ou sous une autre, des statistiques sur le nombre d'inspections LAB/CFT sur site (voir les paragraphes précédents), ainsi que sur le nombre de violations constatées et de sanctions infligées (voir plus haut). En raison de différences de structures dans les statistiques reçues, il s'est avéré difficile de procéder à une analyse comparative et de tirer une conclusion générale sur la pertinence et l'efficacité de l'ensemble des statistiques de surveillance

747. Néanmoins, les statistiques confirment la conclusion sur le faible montant de l'amende maximale pouvant être infligée en vertu de la législation LAB/CFT. À titre d'exemple, les autorités signalent que, au cours de l'année 2007 et du premier semestre 2008, la Banque nationale a identifié 7 036 affaires de violation de la législation LAB/CFT en vigueur (Loi fondamentale, Loi sur les banques et les activités bancaires et Résolution n° 189 de la Banque nationale) ; or, pendant la même période, elle a pris uniquement 171 mesures coercitives (dont 100 amendes). Les représentants de la Banque nationale ont expliqué que la raison de cette divergence tient à la limitation du montant des amendes pouvant être infligées pour violation de la législation : le montant total ne peut pas dépasser 1 000 fois le revenu minimum avant impôt (soit 17 000 UAH), quel que soit par ailleurs le nombre de violations. En d'autres termes, une entité ayant commis une seule violation peut se voir infliger une amende du même montant que celle infligée à une entité ayant commis plusieurs violations, ce qui risque de quelque peu dissuader les entités soumises à l'obligation de déclaration de se conformer à la législation.

Recommandation 25 (critère 25.1) - Directives à l'intention des institutions financières portant sur d'autres thèmes que les DOS

748. La Loi fondamentale exige de la SCFM qu'elle analyse les méthodes et les schémas financiers du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et qu'elle communique des consignes aux entités soumises à l'obligation de déclaration concernant les questions LAB/CFT. La SCFM a publié plusieurs documents contenant des recommandations sur l'organisation du contrôle financier, notamment sur le contrôle financier interne (à l'époque de la visite sur place, 18 de ces recommandations visaient des banques et 24 des institutions financières non bancaires). La SCFM a également publié des typologies répertoriant des exemples de dispositifs de blanchiment de capitaux (par exemple le schéma des transmissions de fonds vers l'étranger, les transactions d'achat de biens immeubles par l'intermédiaire de personnes fictives, etc.). Ces documents peuvent être consultés sur le site Web de la SCFM.

749. La Banque nationale communique également aux banques des consignes sur la mise en œuvre de certains actes législatifs LAB/CFT et des recommandations méthodologiques sur les meilleures pratiques en matière de contrôle financier. Pendant l'année 2007, la Banque nationale a préparé et soumis 75 lettres contenant des explications et des recommandations relatives au contrôle financier. Tous ces documents peuvent être consultés sur son site Web.

750. Les deux autres autorités de surveillance (la SCRFMS et la SCSSM) ont communiqué certaines consignes relatives aux techniques et aux méthodes LAB/CFT aux entités relevant de leur compétence. Outre les rapports annuels sur l'exploitation de ces entités — lesquels incluent des informations sur les questions LAB/CFT — les activités de ces autorités de surveillance incluent l'organisation obligatoire de sessions de formation à l'intention du personnel des entités

surveillées. Par exemple, le rapport sur les typologies publié par la SCFM en 2007 inclut 16 exemples et 3 études de cas illustrant des méthodes possibles de blanchiment de capitaux reposant sur le recours à des opérations financières portant sur des titres invendables.

3.10.2 Recommandations et commentaires

Recommandation 17

751. Les amendes prévues par la Loi fondamentale sont faibles et ne sauraient être considérées comme dissuasives et proportionnées à la gravité des faits. De plus, cette loi et les lois sectorielles prévoient des montants différents, ce qui risque de créer une incertitude quant à l'amende pouvant être infligée. Les autorités devraient réviser le système dans le but d'établir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pouvant s'appliquer aux personnes (physiques ou morales) n'ayant pas respecté les exigences LAB/CFT et l'éventail de ces sanctions est large et proportionné à la gravité des faits.
752. Pendant la visite sur place, les évaluateurs ont été informés par la Banque nationale que les tribunaux ont besoin en moyenne d'un an à un an et demi pour rendre une décision définitive lorsqu'un recours a été introduit. Cette période semble assez longue et nuit à l'efficacité du régime de sanctions.
753. La portée des articles 73 et 74 de la Loi sur les banques et les activités bancaires concernant la possibilité d'infliger des amendes aux responsables et aux directeurs devrait être harmonisée. De plus, cette loi devrait être modifiée de manière à ce que le retrait du permis d'une banque ne concerne pas uniquement les affaires dans lesquelles les violations ont entraîné « une perte importante d'actifs ou de revenus ».
754. Rien ne prouve l'existence d'un régime et de pratiques appropriés en matière de sanction des bureaux de change et des fournisseurs de services de transmission de fonds. Les autorités devraient remédier à cette situation en prenant les mesures requises.

Recommandation 23

755. La SCFSM devrait commencer à effectuer des inspections LAB/CFT sur site d'Ukrposhta (l'opérateur postal national) et améliorer ses inspections hors-site.
756. Les autorités devraient énoncer une définition claire du terme « réputation commerciale irréprochable » à l'usage de toutes les parties gérant ou possédant des banques.
757. La disposition légale applicable aux institutions financières non bancaires (à l'exclusion, dans une certaine mesure, des sociétés de gestion d'actifs) ne permet pas explicitement d'empêcher des criminels ou leurs bénéficiaires effectifs d'acquérir une participation significative ou de contrôler dans le capital d'une société de placement.
758. Les critères « d'aptitude et d'honorabilité » applicables aux personnes détenant une participation significative ou de contrôle dans le capital d'une institution financière non bancaire (excepté dans une certaine mesure, les sociétés de placement) et les membres de la haute direction sont très limités.
759. La Banque nationale a défini les éléments requis pour appliquer une surveillance LAB/CFT basée sur le risque. Les modalités concrètes d'une telle surveillance semblent limitées par l'obligation légale d'effectuer chaque année une inspection sur site.
760. Il ne semble pas que la SCSSM et la SCFSM soient en mesure de couvrir les questions LAB/CFT de manière satisfaisante. Ces deux institutions effectuent des inspections sur site et hors-site, mais leurs procédures de surveillance ne semblent pas reposer sur une analyse des risques et sur une base consolidée.

761. Même si le risque associé au bureau de change est faible, un cadre LAB/CFT adéquat devrait être mis en place de manière à permettre leur surveillance et à dégager des ressources suffisantes à cette fin.
762. La SCSSM est encouragée à poursuivre son action en vue de réduire le nombre de sociétés fictives.

Recommandation 25

763. La SCFSM et la SCSSM devraient élaborer des consignes supplémentaires, de manière à mieux couvrir les divers secteurs relevant de leur surveillance.

Recommandation 29

764. Si la Banque nationale inclut le sondage dans ses méthodes de surveillance sur site, nul ne sait dans quelle mesure la SCFSM et la SCSSM ont recours à cette technique. Les autorités de surveillance devraient veiller à inclure le sondage dans leur pratique des inspections sur site.
765. Aucune disposition ne précise explicitement la portée de la surveillance et du contrôle d'application LAB/CFT sur les bureaux de change.
766. Les lois sectorielles et le Code des infractions administratives énumèrent les sanctions dont sont passibles les administrateurs et la haute direction pour non-respect de la législation LAB/CFT. Cependant, les lois sectorielles prévoient dans une certaine mesure différentes sanctions, notamment sous l'angle de la possibilité d'infliger des amendes aux dirigeants. De plus, les lois sectorielles, à part celles visant spécifiquement les banques, ne permettent la révocation de dirigeants en raison d'une violation de la législation. Cette question devrait être revue comme indiqué dans le rapport.
767. En vertu de la Loi sur les banques et les activités bancaires, la Banque nationale peut infliger des sanctions dès lors qu'elle constate une violation de la législation bancaire. Rien n'indique clairement que la Loi fondamentale est considérée comme faisant partie de ladite législation bancaire, ce qui pourrait limiter l'efficacité de sa mise en œuvre. Cette question devrait être soigneusement examinée par les autorités auxquelles il est recommandé, en outre, de revoir les dispositions de la Loi sur les banques et les activités bancaires concernant la possibilité de révoquer des directeurs de banque.
768. Le régime de sanctions mis en œuvre par la législation LAB/CFT en vigueur permet d'infliger différentes sanctions en fonction du type des violations (de la Loi fondamentale ou des lois sectorielles). Dans la mesure où cette situation pourrait générer une certaine incertitude, le système gagnerait à être clarifié concernant les sanctions applicables.

Recommandation 30

769. Les effectifs des surveillants des trois autorités de surveillance devraient être augmentés de manière à permettre un contrôle LAB/CFT efficace des institutions financières assujetties.
770. Certains doutes peuvent être émis concernant l'indépendance et l'autonomie de la SCFSM. De plus, cet organe de surveillance souffre d'une rotation rapide de son personnel, ce qui pourrait affecter sa capacité à attirer et à retenir des personnes compétentes. Les autorités devraient prendre les mesures nécessaires pour répondre à ces préoccupations.
771. En vertu de la Loi sur la fonction publique, une formation doit être dispensée au moins une fois tous les cinq ans. Cet intervalle paraît trop long et devrait donc être revu à la baisse.
772. La SCSSM et la SCFSM devraient poursuivre leurs efforts afin de dispenser à leurs surveillants une formation LAB/CFT appropriée.

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|------------------------|--|
| R. 17 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les sanctions pécuniaires prévues par la Loi fondamentale ne sont ni dissuasives, ni proportionnées à la gravité des faits. La Loi fondamentale et les lois sectorielles prévoient des amendes d'un montant différent, ce qui pourrait créer des incertitudes concernant l'amende dont sont passibles les contrevenants ; • L'efficacité du régime de sanctions est sujette à caution ; • En vertu de la Loi sur les banques et les activités bancaires, le retrait d'un permis d'exploitation d'une banque n'est possible que lorsque celle-ci a provoqué une perte importante d'actifs ou de revenus ; • L'éventail des sanctions n'est ni large, ni proportionné à la gravité de la violation, de sorte que l'efficacité du régime répressif laisse à désirer ; • Aucune preuve n'atteste l'existence d'un régime et d'une pratique permettant de sanctionner efficacement les bureaux de change et les prestataires de services de transmission de fonds. |
| R. 23 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • La SCFSM ne procède pas à la surveillance LAB/CFT sur site d'Ukrposhta ; • Les dispositions légales applicables aux institutions financières non bancaires (à l'exclusion, dans une certaine mesure, des sociétés de gestion d'actifs) ne permettent pas explicitement d'empêcher des criminels ou leurs bénéficiaires actifs de détenir une participation significative ou de contrôle ; • Les critères d'aptitude et d'honorabilité applicables aux personnes désirant acquérir une participation significative ou de contrôle dans une institution financière non bancaire (à l'exception, dans une certaine mesure, des sociétés de placement) et aux membres de la haute direction de cette entité sont très limités ; • L'approche basée sur le risque en matière de surveillance LAB/CFT n'est pas appliquée par toutes les autorités compétentes. La Banque nationale est la seule autorité de surveillance maîtrisant les techniques requises pour effectuer une surveillance LAB/CFT basée sur le risque mais, dans la pratique, ses efforts en la matière souffrent de l'obligation légale d'effectuer une inspection LAB/CFT sur site tous les ans ; • La SCSSM et la SCFSM n'appliquent pas une surveillance basée sur le risque et consolidée ; • Il n'existe pas de cadre adéquat à la surveillance LAB/CFT des bureaux de change et des systèmes de paiement. |
| R. 25 | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Les consignes LAB/CFT communiquées par la SCFSM et la SCSSM aux secteurs spécifiques qu'elles supervisent ne sauraient être considérées comme suffisantes. |

| | | |
|-------|----|---|
| R. 29 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les pratiques de surveillance LAB/CFT (à l'exception de celles de la Banque nationale) n'englobent pas clairement les sondages ; • Aucune disposition ne précise explicitement la portée de la surveillance et du contrôle d'application LAB/CFT sur les bureaux de change ; • Sauf en ce qui concerne les banques, lesquelles jouissent d'une situation particulière, le régime de sanctions ne prévoit pas la possibilité de révoquer les dirigeants ; • Le montant maximum des amendes pouvant être infligées à des institutions financières est trop faible. |
|-------|----|---|

3.11 Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS. VI)

3.11.1 Description et analyse

773. En Ukraine, les services de transmission de fonds ou de valeurs peuvent être fournis par l'intermédiaire de banques qui servent alors d'agents à des fournisseurs de services de transmission de fonds, des institutions financières non bancaires et Ukrposhta. Ces services peuvent également être fournis par l'intermédiaire de banques et du Groupe financier ukrainien, lequel dispose d'un permis d'exercer des activités bancaires. Actuellement, Western Union et Moneygram ne proposent des services de transmission de fonds que par l'intermédiaire de banques.

774. L'Ukraine a désigné la SCFSM comme l'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'exercer (ou agrément) aux personnes physiques et/ou morales qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs (services de TFV) sous l'angle LAB/CFT (Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 21). La Commission nationale sur les questions de réglementation des communications autorise Ukrposhta à fournir des services de TFV (Loi sur les communications postales, article 8) concernant les transferts postaux. Cependant, l'opérateur postal national fait l'objet d'une surveillance de la même SCFSM sous l'angle des obligations LAB/CFT.

775. Les institutions financières non bancaires et Ukrposhta doivent se soumettre à un processus d'enregistrement à deux niveaux. Elles sont d'abord enregistrées par la Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers (SCFSM) afin de pouvoir proposer des services financiers, y compris la transmission de fonds dans la devise ukrainienne. La SCFSM a signalé que 10 institutions financières non bancaires disposent d'un permis d'effectuer des transmissions de fonds. Un permis supplémentaire doit être obtenu auprès de la Banque nationale pour pouvoir transférer des fonds en devises étrangères. La SCFSM et la Banque nationale gèrent un registre répertoriant les institutions financières non bancaires autorisées à effectuer des transmissions de fonds en devises nationale et étrangères respectivement. L'équipe d'évaluation n'a reçu une traduction des dispositions légales pertinentes — relatives à cet enregistrement — qu'à l'issue de la visite sur place.

776. La portée de la Loi fondamentale (article 1 « Transmission de fonds d'un compte à l'autre ») et de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers (section II, article 4 – Transmission de fonds) inclut les services de transmission de fonds ou de valeurs (services TFV). La conformité avec les Recommandations 4 (secret professionnel ou confidentialité des institutions financières), 5 (CDD), 6 (PPE), 7 (relations de correspondant bancaire), 8 (relations d'affaires à distance), 9 (tiers et apporteurs d'affaires), 10 (conservation des documents), 11 (surveillance des comptes et des relations d'affaires), 13 (déclarations d'opérations suspectes), 14 (interdiction d'avertir le client), 15 (contrôles internes), 22

(succursales et filiales à l'étranger), et 23 (supervision) ainsi que les lacunes correspondantes, sont décrites plus haut dans la section 3 du présent rapport.

777. La mise en œuvre des Recommandations 5, 6, 7, 9, 10, 13, 15, et 22 dans le secteur TFV souffre des mêmes lacunes que celles relevées à propos des banques et décrites plus haut dans la section 3 du présent rapport.
778. La SCFSM est responsable de la surveillance des institutions financières non bancaires proposant des services de TFV et d'Ukrposhta sous l'angle du respect des Recommandations du GAFI.
779. Aucune disposition n'oblige les opérateurs de services TFV (que les intéressés soient enregistrés comme opérateurs autorisés à transmettre des fonds en devises nationale ou étrangères) à tenir une liste actualisée des agents auxquels ils ont recours.
780. Les exigences de la R. 17 s'appliquent également aux opérateurs de services TFV. L'équipe d'évaluation n'a pas reçu de statistiques sur le nombre de sanctions infligées aux intéressés et, par conséquent, n'a pas pu évaluer l'efficacité de la surveillance.

Eléments complémentaires

781. L'Ukraine a adopté une partie des mesures énoncées dans le document sur les meilleures pratiques internationales concernant la RS. VI, y compris la délivrance d'autorisations de fournir des services de TVF, sous l'angle de l'identification des clients, de la conservation des documents, de la déclaration des opérations suspectes et du suivi du respect des obligations.

3.11.2 Recommandations et commentaires

782. Les opérateurs de services de TFV (que les intéressés soient enregistrés comme opérateurs autorisés à transférer des fonds en devise nationale ou en devises étrangères) devraient être astreints à tenir une liste actualisée des agents auxquels ils ont recours.
783. Concernant les services de TFV, l'Ukraine devrait mettre en œuvre les exigences énoncées dans les Recommandations 5, 6, 7, 9, 10, 13, 15 et 22, telles qu'elles sont analysées plus haut dans la section 3 du présent rapport.

3.11.3 Conformité avec la Recommandation spéciale VI

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|---------------|-------------------------------|--|
| RS. VI | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'oblige les opérateurs de services TFV (que les intéressés soient enregistrés comme opérateurs autorisés à transmettre des fonds en devises nationale ou étrangères) à tenir une liste actualisée des agents auxquels ils ont recours ; • La mise en œuvre des Recommandations 5, 6, 7, 9, 10, 13, 15 et 22 dans le secteur TFV souffre des mêmes lacunes que celles relevées à propos des banques dans la section 3 du présent rapport (voir plus haut) ; • R. 17 - l'équipe d'évaluation n'ayant pas reçu de statistiques sur le nombre de sanctions infligées aux opérateurs de services TFV, elle n'a pas été en mesure d'évaluer l'efficacité de la surveillance. |

4 MESURES PREVENTIVES - ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES

Généralement

784. On trouve en Ukraine toutes les catégories d'entreprises et de professions non financières désignées, à part les prestataires de services aux sociétés et trusts.
785. Hormis les casinos, l'Ukraine n'a pas identifié d'autres entreprises et professions non financières désignées (EPFND) répertoriées dans le glossaire des 40 Recommandations du GAFI et opérant sur son territoire.
786. La Loi fondamentale s'applique uniquement aux casinos (y compris les casinos sur Internet).
787. Les autorités ukrainiennes ont signalé que les prestataires de services aux sociétés et trusts, tels qu'ils sont définis dans le glossaire du GAFI, n'existent pas en Ukraine. Par contre, les trusts opérant dans ce pays sont définis comme les entités participant à la gestion de biens ou administrant et disposant de valeurs mobilières, c'est-à-dire des pools financiers conçus pour le dépôt et l'accumulation de certificats de privatisation (« sociétés à responsabilité supplémentaire exerçant une activité représentative en vertu d'un accord conclu avec des liquidateurs de biens sur la mise en œuvre des droits des propriétaires desdits biens »). Ces trusts ne sont pas des « trusts » au sens du glossaire du GAFI, mais sont considérés comme des institutions financières. En mars 1993, un décret du Cabinet des ministres sur les trusts a autorisé l'existence et l'exploitation d'entités de ce type. 337 trusts ont vu le jour et ont fonctionné entre 1993 et 1996 dans le cadre du processus de privatisation et de réforme de l'économie ukrainienne. Certains d'entre eux s'étant livrés à des pratiques frauduleuses, la création de nouveaux trusts a été interdite par la Résolution n° 491/95 de la Verkhovna Rada relative à la lutte contre les abus visant les fonds publics commis par des entités économiques. Deux trusts seulement subsistent mais sont inactifs et, en vertu de la même résolution, n'ont pas le droit d'opérer.

4.1 Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et de conservation des documents (R. 12)

(En application des R. 5, 6 et 8-11)

4.1.1 Description et analyse

Application des Recommandations 5 (vigilance) et 10 (conservation des documents)

Casinos

788. Voir également les sections 3.2, 3.3, 3.5 et 3.6 du présent rapport. Les obligations LAB/CFT pesant sur les casinos sont énoncées dans la Loi fondamentale et dans l'Ordonnance n° 40 de la SCFM. De plus, le Cabinet des ministres a adopté la Résolution n° 1800 (20 novembre 2003) approuvant la procédure de contrôle financier interne au sein des entreprises exerçant des activités économiques dans le domaine de l'organisation et de l'exploitation de casinos, des autres établissements de jeux et des bureaux de prêteur sur gages, laquelle énonce des exigences en matière d'identification des clients et s'applique aux casinos. Cette résolution reprend bon nombre des exigences énoncées dans la Loi fondamentale et l'Ordonnance n° 40 de la SCFM.
789. En outre, la SCFM a publié, le 28 février 2007, son Ordonnance n° 37 relative aux règles modèles visant les modalités du contrôle financier interne des établissements de jeux, laquelle comprend des consignes relatives à l'identification des clients. Les règles modèles reprennent bon nombre des exigences énoncées dans la Loi fondamentale et l'Ordonnance n° 40 de la SCFM. Les

commentaires formulés plus haut concernant les exigences en matière de vigilance relative à la clientèle s'appliquent dans ce contexte.

790. L'équipe d'évaluation a rencontré deux exploitants de casino. Dans les deux cas, elle s'est vu dire que des procédures très strictes avaient été mises en place en matière d'identification des clients : dès l'entrée dans le casino, chaque client est tenu de présenter une pièce d'identité et il doit agir ensuite de même à chaque fois qu'il réalise une opération financière (quel que soit son montant). L'identité n'est relevée que si le montant versé est égal ou supérieur à 80 000 UAH (soit environ 7 749,81 EUR). Cette procédure vise à respecter les exigences du contrôle obligatoire prévu par la Loi fondamentale. Cependant, elle ne répond pas aux demandes du GAFI dans la mesure où les casinos sont tenus d'appliquer des mesures de vigilance lorsque leurs clients effectuent des transactions financières égales ou supérieures à 3 000 EUR.
791. Les personnes rencontrées par l'équipe d'évaluation semblent connaître les exigences en vigueur. Toutefois, en deux occasions séparées, l'équipe d'évaluation a visité un casino dans lequel aucune procédure d'identification ne semblait appliquée.
792. Négociants en métaux ou pierres précieuses, notaires, agents immobiliers, avocats, commissaires aux comptes, comptables, prestataires de services aux sociétés et trusts
793. L'Ukraine n'a pas élargi l'application des mesures LAB/CFT spécifiques à d'autres catégories d'EPFND. Même si une partie des lois et règlements généraux applicables à certaines EPFND peut contenir des exigences limitées en matière d'identification des clients et de conservation des documents, il est peu probable que lesdites exigences remplissent les conditions spécifiques énoncées dans les Recommandations 5 et 10.

Application des Recommandations 6, 8, 9 et 11

794. Comme indiqué plus haut dans la section 3, les dispositions en vigueur applicables également aux casinos ne sauraient être considérées comme répondant aux conditions énoncées dans les Recommandations 6, 8 et 11.
795. L'Ukraine n'a pas énoncé d'exigences élargissant l'une quelconque des obligations spécifiques énoncées dans les Recommandations 6 (PPE), 8 (technologies nouvelles et relations d'affaires à distance) et 11 (transactions inhabituelles) aux négociants en métaux et pierres précieuses, aux notaires, aux agents immobiliers, aux avocats, aux commissaires aux comptes, aux comptables et aux prestataires de services aux sociétés et trusts.

4.1.2 Recommandations et commentaires

796. L'Ukraine devrait revoir le plus tôt possible le régime LAB/CFT, de manière à s'assurer que toutes les EPFND y sont convenablement assujetties et que ces mesures sont effectivement mises en œuvre.
797. L'Ukraine devrait imposer aussi rapidement que possible des exigences spécifiques en matière d'identification des clients et de conservation des documents conformes aux Recommandations 5 et 10 aux agents immobiliers, aux négociants en métaux et pierres précieuses, aux avocats, aux notaires, aux autres professions juridiques indépendantes, aux prestataires de services aux sociétés et aux comptables.
798. Les exploitants de casinos rencontrés par l'équipe ont signalé avoir mis des procédures complètes d'identification en place. Cependant, compte tenu du fait qu'ils ne sont pas correctement surveillés sous l'angle du respect de leurs obligations LAB/CFT et de l'expérience de l'équipe d'évaluation concernant les casinos et la réalité pratique de leurs procédures, il est fortement probable que le niveau de non-conformité est élevé. Par conséquent, l'Ukraine devrait réviser le cadre existant concernant les casinos, afin de couvrir tous les critères pertinents et d'introduire des mesures visant à remédier à cette situation aussi tôt que possible.

799. Les obligations LAB/CFT spécifiques découlant des Recommandations 6, 8, 9 et 11 devraient être étendues à tous les secteurs EPFND.

800. L'Ukraine devrait également adopter des mesures en vue d'examiner les moyens d'assurer le respect des obligations LAB/CFT dans ce secteur.

4.1.3 Conformité avec la Recommandation 12

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|-------|------------------------|--|
| R. 12 | NC | <ul style="list-style-type: none"> • Les agents immobiliers, les négociants en métaux ou pierres précieuses, les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes et les prestataires de services aux sociétés et les comptables n'assument aucune obligation découlant des Recommandations 5, 6, 8, 9, 10 et 11. <p>Casinos</p> <p>R. 5</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rien dans la législation ou la réglementation n'exige des casinos qu'ils prennent des mesures de vigilance lorsque leurs clients effectuent des transactions financières égales ou supérieures à 3 000 USD/EUR ; • Les casinos ne sont pas tenus à la vigilance à l'égard de la clientèle en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme indépendamment de tout seuil éventuel ; • Rien dans la législation ou la réglementation n'exige explicitement de tenir compte des doutes quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues. Les exigences en vigueur ne prévoient pas l'adoption de mesures de vigilance et ne couvrent pas tout l'éventail desdites mesures ; • La définition du bénéficiaire effectif ne couvre pas les personnes physiques ; • Rien dans la législation ou la réglementation n'impose aux EPFND la détermination des personnes qui exercent en dernier ressort un contrôle effectif sur le client ; • Rien dans la législation ou la réglementation n'impose spécifiquement l'exercice d'une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires ; • Aucune disposition relative aux EPFND n'impose une vigilance constante comprenant un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de cette relation d'affaires, afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'a l'institution de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, le cas échéant, de l'origine des fonds ; • Aucune exigence générale applicable aux EPFND n'impose à ces entreprises qu'elles prennent des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque de clients, de relations d'affaires ou de transactions ; • Aucune exigence n'impose explicitement l'application de mesures de vigilance à l'égard des clients existants ; |

| | | |
|--|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • On peut se poser des questions sur l'efficacité de la mise en œuvre des exigences d'identification des clients dans le secteur des casinos. <p>R. 6</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autres moyens contraignants ne contiennent aucune définition des PPE ; • Aucune obligation contraignante n'impose aux institutions financières de mettre en place des systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client potentiel, un client ou le bénéficiaire effectif est une PPE ; • Aucune exigence ne prévoit l'obtention de l'autorisation de la haute direction avant de nouer une relation d'affaires avec une PPE, y compris dans les cas où un client a été accepté et où celui-ci — ou bien son bénéficiaire effectif — s'avère être (ou devient) par la suite une PPE ; • Aucune exigence n'impose de prendre toutes mesures raisonnables pour identifier l'origine du patrimoine et l'origine des fonds des clients et bénéficiaires effectifs identifiés comme des PPE ; • Aucune exigence n'impose de procéder à une surveillance renforcée et continue de la relation d'affaires avec une PPE. <p>R. 8</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune exigence n'impose explicitement d'élaborer des politiques et de mettre en place des dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties. <p>R. 9 (N/D)</p> <p>R. 10</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les institutions financières non bancaires ne sont pas tenues de conserver une trace écrite des données d'identification pendant au moins cinq ans. <p>R. 11</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune exigence n'impose explicitement d'examiner, dans la mesure du possible, le contexte et l'objet de toutes les opérations financières inhabituelles ; • La mise en œuvre de la couverture prescrite des données figurant dans le registre des transactions financières soumises à un contrôle laisse à désirer. |
|--|--|--|

4.2 Déclaration d'opérations suspectes (R. 16)

(En application des R. 13, 14, 15 et 21)

801. En vertu de l'article 4 de la Loi fondamentale, seuls les établissements de jeux⁹⁸ sont considérés comme des entités soumises à l'obligation de déclaration des opérations suspectes à la SCFM. Aucune des autres catégories d'EPFND n'est couverte par cette loi.

Casinos

802. Toutes les obligations imposées aux institutions financières par la Loi fondamentale s'appliquent également aux casinos, lesquels sont tenus de signaler les opérations suspectes à la SCFM. Comme nous l'avons expliqué à la section 3.7 concernant les institutions financières, ce système de déclaration est problématique et souffre de lacunes.

803. En dehors de la Loi fondamentale, le Cabinet des ministres a également approuvé, le 20 novembre 2003, une Résolution n° 1800 sur la procédure du contrôle financier interne par les entités économiques et sur les modalités de l'exercice d'activités économiques visant à organiser et à exploiter des casinos, d'autres établissements de jeux et des bureaux de prêteur sur gages. La résolution énonce les tâches et les devoirs du responsable de la mise en conformité LAB, les modalités de l'enregistrement des transactions financières soumises au contrôle financier, ainsi que les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, et se conforme généralement aux dispositions de la Loi fondamentale sans préciser les modalités détaillées du contrôle financier interne en tenant dûment compte des particularités inhérentes à l'exploitation d'un casino.

804. La SCFM a publié une Ordonnance séparée n° 37 du 28 février 2007 qui énonce les règles du contrôle financier interne des établissements de jeux. Sa partie 6 prévoit que :

- a) L'attribution d'un prix quelconque en argent est soumise au contrôle financier obligatoire dès lors que le montant de la transaction atteint ou dépasse 80 000 UAH ou la somme équivalente dans une devise étrangère.
- b) De même, la transaction financière est soumise au contrôle financier interne dès lors qu'elle remplit l'un ou plusieurs des critères suivants :
 - l'information relative à l'identification du client, telle qu'elle a été soumise par l'intéressé, ne peut pas être examinée ;
 - un client refuse de produire des informations permettant son identification conformément à la législation et au document interne de l'établissement de jeux ;
 - un client a gagné une somme égale ou supérieure à 10 000 UAH (ou l'équivalent en devises étrangères) sur des machines à sous, à une table de jeu, etc. ;
 - un client perd à plusieurs reprises des montants égaux ou supérieurs à 10 000 UAH (ou l'équivalent en devises étrangères) sur des machines à sous pendant une période courte (trois jours) ;
 - un client présente des plaques ou jetons sans avoir joué précédemment ;
 - un client acquiert des plaques ou jetons pour un montant égal ou supérieur à 10 000 UAH (ou l'équivalent en devises étrangères) ;
 - un client demande de changer les règles concernant ses pertes ou ses gains ;
 - les propriétaires de l'établissement de jeux ou des membres de leur famille perdent régulièrement de l'argent au jeu pour un montant égal ou supérieur à 10 000 UAH (ou l'équivalent en devises étrangères).

805. Le contrôle financier interne peut également viser d'autres transactions financières dès lors que le responsable de la mise en conformité LAB de l'établissement de jeux soupçonne que ces transactions sont effectuées dans le but de blanchir des capitaux ou de financer le terrorisme.

⁹⁸ Concernant le traitement des bureaux de prêteur sur gages et des organisateurs de tombolas et autres loteries, voir la section 4.4.

806. Ces dispositions peuvent être considérées comme un outil utile à la compréhension et à la détection des opérations suspectes par les casinos.
807. Cependant, le nombre de déclarations envoyées par les établissements de jeux a considérablement varié ces dernières années (2 en 2005, en 2007 et 49 en 2008). En dépit d'une amélioration notable des pratiques de déclaration de ces institutions, les efforts de celles-ci ne sauraient être considérés comme suffisants compte tenu du nombre des établissements de jeux (plus de 900) et du nombre total de déclarations soumises à la SCFM. De plus, toutes les opérations déclarées doivent faire l'objet d'un contrôle financier obligatoire, lequel ne saurait être assimilé à l'envoi d'une véritable DOS. Les autorités devraient envisager de sensibiliser davantage ce secteur, afin de permettre aux entités concernées de mieux comprendre les obligations légales découlant du cadre LAB/CFT.
808. De plus, l'article 8 de la Loi fondamentale prévoit que « toute entité de contrôle financier initial participant à la transaction financière » est tenue de déclarer chaque opération suspecte. Les dispositions de cet article semblent limiter la déclaration aux transactions financières : un terme n'englobant pas nécessairement les activités effectuées par les EPFND. En dépit du fait que les EPFND ont déclaré des DOS dans le passé, les autorités devraient se pencher sérieusement sur ce problème.

Application de la Recommandation 14

809. L'analyse concernant la mise en œuvre de la Recommandation 14 (interdiction d'avertir le client et clause d'exonération), telle qu'elle est exposée dans la section 3.7, s'applique également aux EPFND.

Application de la Recommandation 15

810. Les problèmes soulevés par les dispositions relatives au « contrôle interne, à la conformité et à l'audit » sont minutieusement décrits dans la section 3.8. Mises à part les conclusions formulées dans cette section, les réunions avec les représentants du secteur privé ont révélé une compréhension et une approche différente en matière de mise en œuvre de la législation LAB/CFT. Bien que la législation autorise le responsable de la mise en conformité LAB à envoyer des DOS directement à la SCFM sans l'accord préalable des directeurs, une partie des représentants des casinos ont fait remarquer que l'intéressé consulte généralement son directeur. La fonction d'audit interne est quasiment inexistante dans les EPFND.

Application de la Recommandation 21

811. Comme il a déjà été indiqué dans la section 3.6, la Loi fondamentale ne couvre pas de manière adéquate tous les critères de la Recommandation 21, concernant notamment l'exigence explicite, dans toute la mesure du possible, de l'examen du contexte et de l'objet des transactions avec des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI. De plus, les mécanismes en place qui permettraient aux autorités d'appliquer des contre-mesures aux pays n'appliquant pas (ou appliquant insuffisamment) les Recommandations du GAFI sont insuffisants.

Négociants en métaux ou pierres précieuses, notaires, agents immobiliers, avocats, commissaires aux comptes, comptables et prestataires de services aux sociétés

812. Aucune exigence ne vise les négociants en métaux ou pierres précieuses, les notaires, les agents immobiliers, les avocats, les commissaires aux comptes, les comptables et les prestataires de services aux sociétés mettant correctement en œuvre les Recommandations 13, 14, 15, 17 et 21.
813. En vertu des dispositions générales de la Loi fondamentale, les EPFND doivent s'adresser directement à la SCFM (sans passer par leurs organismes d'autorégulation).

814. Les EPFND ne sont pas tenues de prêter une attention particulière à leurs relations d'affaires ou à leurs transactions avec des ressortissants ou des résidents de pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI comme l'exige la Recommandation 21.

4.2.1 Recommandations et commentaires

815. Les mêmes lacunes que celles constatées dans la mise en œuvre des Recommandations 13, 14, 15 et 21 concernant les institutions financières affectent également les EPFND. En dépit des efforts de la SCFM pour fournir à ces entreprises des lignes directrices supplémentaires en matière de détection des opérations suspectes, les résultats en matière d'efficacité laissent à désirer puisque les EPFND semblent moins au fait de leurs obligations. Globalement, le nombre de déclarations reçues des EPFND est très faible. Il serait nécessaire de sensibiliser davantage ce secteur, notamment par le biais d'une formation et de consignes.

816. La portée de la Loi fondamentale devrait être améliorée de manière à faire entrer tous les types d'EPFND dans le régime DOS. Dans le contexte de la Recommandation 13, le régime des déclarations émanant des EPFND devrait être en outre modifié en élargissant l'obligation énoncée à l'article 8 de la Loi fondamentale qui vise uniquement les déclarations de soupçon visant l'exécution de transactions financières.

817. Seule l'exigence visant la mise en place de règles internes de contrôle financier est appliquée : les autres exigences de la Recommandation 15 ne sont pas respectées par les EPFND. L'Ukraine devrait prendre les mesures requises pour mettre en œuvre la Recommandation 15 concernant les EPFND.

818. Les EPFND devraient être tenues de prêter une attention particulière à leurs relations d'affaires ou à leurs transactions avec des ressortissants ou des résidents de pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

4.2.2 Conformité avec la Recommandation 16

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|-------------------------------|---|
| R. 16 | NC | <ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes déjà relevées concernant la mise en œuvre des Recommandations 13, 14, 15 et 21 par les institutions financières affectent également les EPFND ; • L'efficacité du système de déclaration par les EPFND est nulle ; • Les fonctions de mise en conformité et de contrôle des EPFND n'ont pas été mises en place. |

4.3 Réglementation, surveillance et suivi (R. 24 et 25)

4.3.1 Description et analyse

Recommandation 24 (surveillance et suivi des EPFND)

Etablissements de jeux

819. La réglementation du marché des jeux d'argent se répartit entre de nombreux textes de loi dont l'application dépend d'une pléthore d'autorités centrales et régionales. Aucun texte législatif codifié ne régit ce secteur. Les évaluateurs ont identifié 18 textes de loi visant les jeux d'argent.

Cette situation semble avoir généré plusieurs incohérences de nature à poser un risque de mise en œuvre différenciative, d'un usage impropre et du traitement inégal des membres de ce marché

820. Les problèmes cités sont également identifiés par plusieurs institutions et organismes comme l'Administration fiscale, la Cour des comptes ou la Commission parlementaire chargée des politiques de réglementation. Ces autorités reconnaissent également la présence de nombreuses personnes morales organisant des jeux d'argent sur la simple base d'une autorisation d'exercer une activité commerciale (mais en l'absence de tout permis délivré par le ministère des Finances). Selon les informations reçues après la visite sur place, le ministère des Finances et la Commission nationale des politiques réglementaires et de l'esprit d'entreprise ont adopté l'Ordonnance n° 117/1164 approuvant la modification des conditions de délivrance de l'autorisation d'organiser des jeux de hasard et des modalités du contrôle desdites conditions. Les autorités expliquent que cette réglementation a permis d'aligner les conditions de délivrance du permis sur les exigences de conformité à la Loi fondamentale.
821. En vertu de la Loi sur la délivrance du permis d'exercer certaines activités commerciales, l'exploitation et l'entretien des machines à sous et des établissements de jeux sont des activités soumises au régime d'autorisation. Le permis peut être délivré par :
- le ministère des Finances,
 - le Conseil des ministres de la République autonome de Crimée, l'administration publique des oblasts et l'administration municipale de Kiev et de Sébastopol.
822. La loi décrit la procédure d'obtention d'un permis, tandis que les modalités de délivrance dudit permis sont définies dans une ordonnance distincte (n° 40/734) rendue conjointement par la Commission nationale des politiques réglementaires et de l'esprit d'entreprise et par le ministère des Finances, mais dont le texte n'a pas été communiqué à l'équipe d'évaluation. Par conséquent, les évaluateurs n'ont pas été en mesure de confirmer les conditions de délivrance du permis et de préciser si elles incluent les critères énoncés dans la Recommandation 24.
823. En vertu de la législation en vigueur, le ministre des Finances est responsable de la surveillance des établissements de jeux. Même si les casinos et les autres établissements sont considérés comme des entités soumises à l'obligation de déclaration, la Loi fondamentale ne confère pas explicitement au ministère le pouvoir d'exercer la surveillance LAB/CFT de ces entités. Ainsi, le ministère des Finances n'a jamais effectué la moindre surveillance LAB/CFT. L'équipe d'évaluation a été informée, pendant la visite sur place, que le ministère s'est vu conférer ce pouvoir par l'Ordonnance n° 117/1164. Les autorités ont expliqué que, sur la base de ce texte réglementaire, le ministère pourra (à compter du 6 octobre 2008) vérifier le respect par les entités économiques de la législation LAB/CFT en Ukraine.
824. Concernant la conformité à la Recommandation 17, les autorités ont mentionné les dispositions de la Loi fondamentale. À cet égard, les mêmes exigences que celles applicables aux institutions financières devraient s'appliquer aux EPFND. Néanmoins, jusqu'à la visite sur place, le ministère des Finances ne disposait pas du pouvoir d'effectuer une surveillance et un suivi et d'infliger des sanctions. De plus, les autorités n'avaient signalé aucun cas de sanction infligée à un établissement de jeux.
825. Au sein du ministère des Finances, un service séparé est chargé de réglementer les loteries et les autres jeux d'argent. Depuis l'adoption de l'Ordonnance n° 117/1164, ce service est chargé d'inspecter les établissements de jeux pour vérifier leur conformité aux règlements LAB/CFT. Selon les informations reçues après la visite sur place, 36 personnes seraient affectées à ce service au sein de l'administration centrale. Dans chaque bureau régional du ministère des Finances, une ou deux personnes peuvent être affectées aux activités relevant de la réglementation — par l'État — des loteries et autres jeux d'argent. Bien que les évaluateurs n'aient pas été en mesure de vérifier les chiffres avancés, il est évident que les effectifs de ces services sont insuffisants par rapport au nombre d'établissements de jeux, compte tenu surtout du fait que ce secteur n'a jamais été surveillé sous l'angle des questions LAB/CFT. De plus, la compétence de ce personnel en matière d'inspection LAB/CFT est sujette à caution et n'a pas pu être confirmée.

826. Après la visite sur place, les autorités ont informé les évaluateurs qu'en 2007-2008, la SCFM a soumis aux tribunaux 25 protocoles de violation administrative commise par un établissement de jeux. De plus, les agents de la SCFM ont participé à 60 inspections organisées par des bureaux locaux du ministère public. Sur la base de ces inspections, 54 établissements de jeux ont été mis en demeure par le procureur de mettre fin aux violations de la législation LAB/CFT. En 2008, 26 ordonnances du même type ont été rendues par des procureurs concernant les établissements de jeux à Kiev.
827. Malgré ces informations communiquées après la visite sur place, les lacunes repérées dans le système de surveillance et de sanction des établissements de jeux constituent autant d'occasions d'une utilisation abusive de ce secteur à des fins de blanchiment de capitaux.
828. Négociants en métaux ou pierres précieuses, notaires, agents immobiliers, avocats, commissaires aux comptes, comptables, prestataires de services aux sociétés et trusts
829. A l'exception du secteur des jeux d'argent, aucun des secteurs EPFND n'a mis en œuvre le moindre mécanisme de surveillance ou de suivi du respect des obligations LAB/CFT, dans la mesure où ils n'y sont pas encore contraints. Certains des secteurs susmentionnés sont cependant soumis à des exigences sous l'angle du permis et/ou de l'enregistrement, ainsi que d'une surveillance ou d'un suivi par une autorité gouvernementale, même si lesdites procédures ne sont pas pertinentes dans le présent contexte. De même, ces secteurs peuvent faire l'objet de toute une série de sanctions pour violation des lois et des règlements en vigueur ainsi que de l'éthique et des normes professionnelles même si, en l'absence d'obligations LAB/CFT spécifiques, le régime de sanctions applicable n'est pas pertinent dans le cadre du présent rapport.

Recommandation 25 (25.1 - Directives à l'intention des EPFND portant sur d'autres thèmes que les DOS)

830. Au vu des réponses reçues, la SCFM est la seule autorité ayant communiqué aux EPFND des lignes directrices censées les aider à appliquer et à respecter leurs obligations LAB/CFT. Outre ses ordonnances sur le contrôle financier interne effectué par les EPFND, la SCFM a également publié plusieurs recommandations méthodologiques relatives à la procédure d'abandon des transactions menées avec des personnes liées à des activités terroristes, à la manière de remplir les formulaires d'enregistrement et de lui soumettre des informations, aux critères de classement des transactions financières, à la gestion des risques de LAB/CFT, etc. Tous ces documents peuvent être consultés sur le site Web de la SCFM.
831. Quel que soit le travail abattu par la SCFM afin d'aider les EPFND à respecter les obligations LAB/CFT, la pratique révèle un manque de compréhension et de sensibilisation de ces entités concernant lesdites exigences. Une fois de plus, ce constat illustre la nécessité d'efforts accrus de l'ensemble des autorités — et non pas de la seule SCFM — afin d'améliorer la situation actuelle et de permettre la mise en œuvre des normes LAB/CFT adéquates dans ce secteur.

4.3.2 Recommandations et commentaires

832. Le régime en vigueur de délivrance de permis d'exploitation aux établissements de jeux semble avoir généré plusieurs incohérences et par conséquent le risque d'une mise en œuvre différenciatrice, d'un usage impropre et du traitement inégal des membres de ce marché. Les conditions de délivrance du permis ne couvrent pas tous les critères requis concernant les propriétaires et les directeurs des établissements de jeux.
833. Les établissements de jeu ne font l'objet d'aucune surveillance LAB/CFT. De plus, même si, après la visite sur place, le ministère des Finances s'est vu habilité à effectuer des contrôles sur site, sa capacité de s'acquitter efficacement de cette tâche peut être mise en doute en raison de la faiblesse des effectifs et du manque d'expérience du personnel concerné.
834. La SCFM est chargée d'engager la procédure de sanction des établissements de jeux pour violation de la législation LAB/CFT. En dépit d'une évolution positive au cours des deux

dernières années, le régime de sanctions ne saurait être considéré comme proportionné et dissuasif : une situation qu'il conviendrait de redresser en apportant les changements requis au cadre juridique.

835. L'Ukraine est instamment priée de revoir le cadre réglementaire et le régime de surveillance applicables aux établissements de jeux et d'adopter des mesures législatives et autres visant à garantir que les casinos appliquent effectivement les mesures de LAB/CFT prescrites par les Recommandations du GAFI.
836. L'Ukraine devrait également élaborer des plans permettant de s'attaquer efficacement aux problèmes des jeux d'argent organisés sans permis. Elle devrait aussi prendre les mesures nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'un casino, d'en être les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une participation significative ou de contrôle, ou d'y occuper un poste de direction.
837. Concernant les autres catégories d'EPFND, une fois les exigences LAB/CFT pertinentes introduites, l'Ukraine devrait également s'assurer que les EPFND sont soumises à des systèmes efficaces de suivi et de contrôle du respect des obligations LAB/CFT conformément à la Recommandation 24.
838. Même s'il convient de féliciter la SCFM pour ses efforts en vue d'élaborer des consignes qui aideront les EPFND à appliquer et respecter leurs obligations LAB/CFT respectives, lesdits efforts ne sauraient être considérés comme suffisants. Les autorités compétentes devraient envisager l'adoption de mesures supplémentaires dans ce domaine, comme l'élaboration de consignes spécifiques à chaque secteur lesquelles expliqueraient et compléteraient les exigences LAB/CFT (sur des questions autres que la déclaration des opérations) et l'affectation de ressources à la communication avec les EPFND et à la sensibilisation de ce secteur, de manière à mettre fin à l'ignorance de ce dernier des obligations LAB/CFT qu'il assume et à transmettre des consignes tenant compte des besoins et des circonstances spécifiques des professions concernées.

4.3.3 Conformité avec les Recommandations 24 et 25 (critère 25.1, EPFND)

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|-------------------------------|---|
| R. 24 | NC | <ul style="list-style-type: none"> • Le ministère des Finances ne dispose pas des pouvoirs requis pour effectuer une surveillance LAB/CFT — ainsi que pour procéder au suivi et infliger des sanctions correspondantes — des établissements de jeux ; • La Recommandation 17 n'est pas mise en œuvre concernant les autres catégories d'EPFND ; • Le régime d'agrément des établissements de jeux pose un risque de mise en œuvre incohérente et d'utilisation abusive ; • Les critères visant à empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'un casino, d'en être les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une participation significative ou de contrôle, ou d'y occuper un poste de direction sont insuffisants ; • Malgré une tendance positive récente concernant les sanctions infligées aux établissements de jeux par la SCFM, la pratique générale et l'efficacité des sanctions infligées aux établissements de jeux laissent à désirer ; • La Recommandation 24 n'est pas mise en œuvre concernant les autres catégories d'EPFND ; • Les ressources dont dispose le ministère des Finances pour procéder à une surveillance LAB/CFT sont plutôt insuffisantes, de même que |

| | | |
|----------------|-----------|---|
| | | les compétences du personnel affecté à cette tâche. |
| R. 25.1 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Il conviendrait d'élaborer des lignes directrices plus complètes à l'adresse de l'ensemble des EPFND concernant les questions autres que la déclaration d'opérations. |

4.4 Autres entreprises et professions non financières / Techniques modernes et sûres de gestion des fonds (R. 20)

4.4.1 Description et analyse

Autres entreprises et professions non financières

839. L'Ukraine envisage d'appliquer les Recommandations 5, 6, 8 à 11, 13 à 15, 17 et 21 aux autres entreprises non financières et, par conséquent, d'identifier les compagnies d'assurances proposant des polices autres que des assurances sur la vie, les compagnies de réassurance, les prêteurs sur gages, les loteries proposant des prix en argent et les ventes par adjudications publiques (enchères). Par conséquent, toutes les mesures décrites dans les sections 3 (« Institutions financières ») et 4.1 à 4.3 (EPFND) du présent rapport s'appliquent également à ce secteur.

840. Les autorités ukrainiennes n'ont pas été en mesure de produire des preuves ou une évaluation des risques expliquant pourquoi le champ des obligations LAB/CFT s'étend à ces secteurs. Cependant, l'équipe d'évaluation a été informée que lesdits secteurs se sont vus inclus dans le champ d'application desdites obligations en raison de la pratique internationale.

Techniques modernes et sûres de gestion des fonds

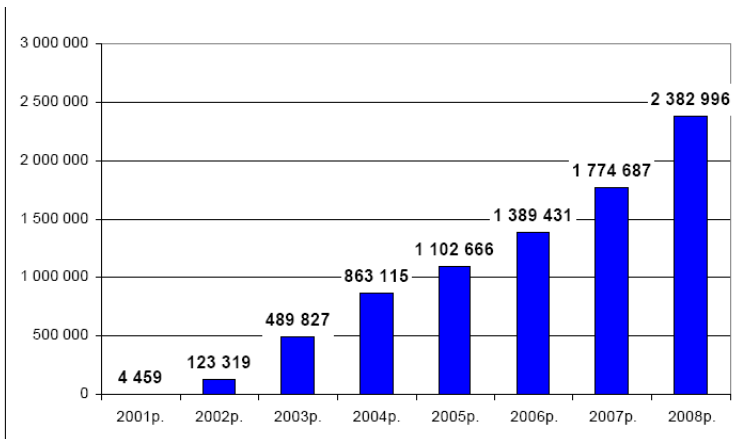
841. Comme indiqué plus haut dans le présent rapport, l'économie souterraine ukrainienne est considérée comme très importante et, selon diverses estimations, représenterait 40 à 60 % du PIB. Certains secteurs de l'économie sont encore orientés vers les opérations en espèces et ont rarement recours à des instruments financiers non en espèces.

842. Toutefois, l'Ukraine a adopté des mesures⁹⁹ visant à encourager davantage le développement de techniques modernes et sûres de gestion des fonds qui soient moins vulnérables au blanchiment de capitaux. Le gouvernement et la Banque nationale d'Ukraine ont approuvé, le 30 mars 2006, la Résolution n° 121 de la Banque nationale « Programme de développement du système national de paiements électroniques de masse pour 2006-2008 ». Ce programme a été conçu pour accroître la part des règlements non en espèces et développer une infrastructure permettant l'utilisation de cartes de paiement dans le commerce, les métiers de bouche, les transports ou les logements sociaux, ainsi que pour élargir le domaine d'application de ces cartes. La Banque nationale a indiqué que 52 institutions participent au système (50 banques, Ukrposhta et les institutions financières non bancaires). On dénombre environ 2,4 millions de cartes en circulation et 5 706 terminaux ont été installés. Le chiffre d'affaires annuel du système s'est élevé en 2008 à 25,3 milliards UAH soit une augmentation de 39 % par rapport à 2007. Le montant moyen des transactions est de 786,1 UAH (contre 193,30 UAH en 2007).

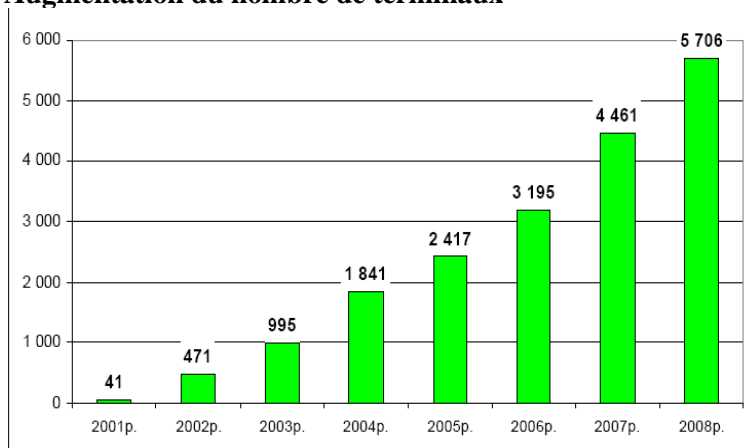
⁹⁹ Les autorités ukrainiennes ont signalé que, le 19 mars 2009, un projet de loi a été adopté en première lecture par le Parlement ; ce texte contient des dispositions visant à restreindre la circulation d'espèces au-dessus d'un certain plafond. Toutes les transactions supérieures à 80 000 HUA devraient en effet être exclusivement effectuées par l'intermédiaire de banques.

843. La Banque nationale a communiqué les données suivantes :

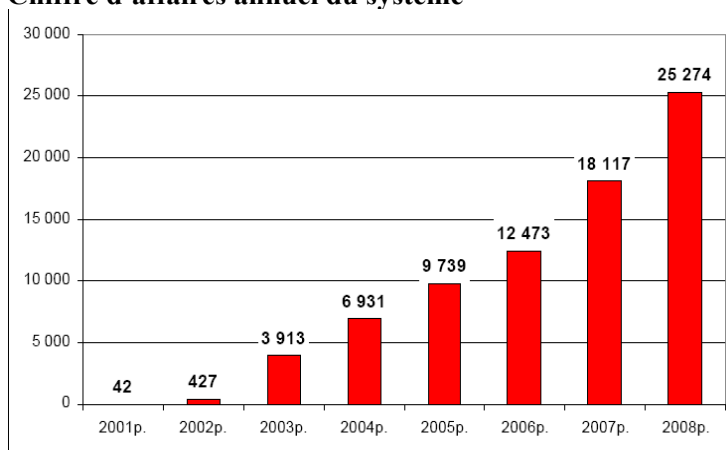
Émission des cartes de paiement



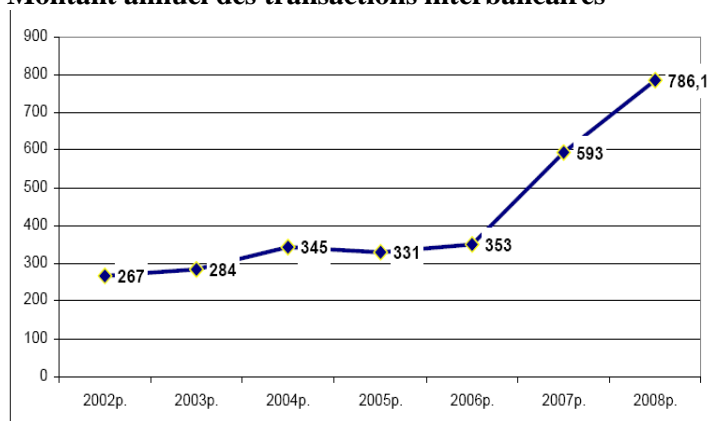
Augmentation du nombre de terminaux



Chiffre d'affaires annuel du système



Montant annuel des transactions interbancaires



844. En outre, la valeur nominale du plus gros billet en Ukraine est de 200 UAH soit environ 26 EUR.

4.4.2 Recommandations et commentaires

845. La situation en Ukraine est en grande partie conforme à cette Recommandation. Les autorités ukrainiennes devraient envisager de procéder à une évaluation des risques, afin de mieux contrôler les entreprises et professions non financières soumises aux obligations LAB/CFT.

4.4.3 Conformité avec la Recommandation 20

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|-------|------------------------|--|
| R. 20 | LC | <ul style="list-style-type: none">Les obligations LAB/CFT ont été étendues aux autres entreprises non financières sans évaluation préalable du risque. |

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

Enregistrement

846. Toutes les personnes morales — quels que soient leurs structures organisationnelles, leur forme juridique ou leurs propriétaires — et physiques (entrepreneurs individuels) d'Ukraine sont tenues de s'inscrire au Registre national des entrepreneurs et des entreprises (USR). La Loi sur l'enregistrement officiel des personnes morales et physiques (entrepreneurs) (ci-après « la Loi sur l'enregistrement officiel ») du 15 mai 2003 décrit les données et les documents devant être soumis à l'USR par toute personne physique ou morale désireuse de s'enregistrer. L'article 3 de la Loi sur l'enregistrement officiel permet de déterminer les modalités particulières de l'enregistrement officiel des associations de citoyens (y compris les syndicats), des organisations caritatives, des partis politiques, des organes de la puissance publique et des organes des collectivités locales, des

banques, des chambres de commerce et d'industrie, des entités financières (y compris des associations de crédit mutualistes), des bourses de commerce et d'industrie, ainsi que d'autres entités et organisations.

847. Les informations suivantes (lesquelles répertorient 33 catégories de données) sont conservées dans l'USR concernant les personnes morales (article 17) :

- a) « *Dénomination complète de la personne morale et abréviation usuelle éventuelle ;*
- b) *code d'identification de la personne morale ;*
- c) *organisation et forme juridique ;*
- d) *s'agissant d'un organe de la puissance publique ou d'une collectivité locale, domaine de l'administration dont la personne morale relève ou parts de l'État dans le capital de la personne morale au cas où ladite part serait égale ou supérieure à 25 % ;*
- e) *siège social de la personne morale ;*
- f) *liste des fondateurs (participants) de la personne morale, y compris leurs nom, domicile, numéro d'identification ou code d'identification fiscale s'il s'agit de personnes physiques-contribuables ; et leurs nom, siège social et code d'identification s'il s'agit de personnes morales ;*
- g) *types d'activités ;*
- h) *prénom, nom et nom patronymique des personnes autorisées à commettre des actes juridiques au nom de la personne morale sans procuration, y compris signer des accords, ainsi que leur numéro d'identification de personne physique-contribuable ;*
- i) *données sur les limitations éventuelles à la représentation de la personne morale ;*
- j) *données sur la taille du capital social (statutaire ou consolidé), y compris les parts de chaque fondateur, ainsi que la taille du capital libéré (statutaire ou consolidé) à la date de l'enregistrement officiel et la date d'expiration de sa formation ;*
- k) *date et numéro d'inscription sur le registre officiel des personnes morales, ainsi que date et numéro des changements éventuellement consignés par la suite ;*
- l) *motif de refus de l'enregistrement officiel ;*
- m) *série et numéro du certificat d'enregistrement officiel, ainsi que date de sa délivrance et de ses modifications éventuelles ;*
- n) *données relatives au statut, ainsi que date et numéro des enregistrements de leurs modifications ;*
- o) *motif du refus d'enregistrement officiel des modifications apportées aux statuts ;*
- p) *date et numéro d'enregistrement de l'annulation de l'enregistrement officiel des modifications aux statuts de la personne morale ;*
- q) *données sur la date d'enregistrement et date de radiation du registre des bureaux de statistiques, de l'Administration fiscale, de la caisse nationale de retraite et du fonds d'assurance sociale ;*
- r) *données sur les sous-divisions distinctes de la personne morale ;*
- s) *données sur le fait que la personne morale est sur le point de disparaître, en particulier la date de l'enregistrement des fondateurs (participants) ou des organes autorisés par eux, la décision concernant la disparition de la personne morale, des informations relatives aux modalités de la cessation de ses activités (liquidateur, commission de liquidation, etc.) ;*
- t) *données sur l'approbation de l'acte formel de cession ou de distribution des parts ;*
- u) *données sur les personnes morales – leurs successeurs en droit ;*
- v) *données sur la personne morale succédant juridiquement à la personne morale ayant cessé ses activités ;*
- w) *date d'approbation, date d'entrée en vigueur et numéro de la décision judiciaire constatant la cessation des activités de la personne morale (au cas où cette cessation ne serait pas*

consécutives à une faillite), ordonnant l'engagement d'une procédure judiciaire (en cas de faillite) ou annulant l'enregistrement officiel de la cessation d'activité ;

- x) date et numéro de l'enregistrement officiel constatant la cessation des activités de la personne morale et motif invoqué à l'appui de la demande d'enregistrement ;*
- y) date et numéro d'enregistrement de l'annulation de l'enregistrement officiel de la cessation d'activité de la personne morale et motif invoqué à l'appui de la demande d'annulation ;*
- z) lieu de l'enregistrement officiel ainsi que des autres enregistrements prévus par la présente loi ;*
- aa) lieu de l'enregistrement ;*
- bb) date du transfert du dossier contenant les enregistrements aux archives et l'adresse desdites archives ;*
- cc) prénom, nom et nom patronymique de l'agent public ayant inscrit pour l'USR l'enregistrement officiel de la personne morale, procédé aux modifications de cet enregistrement et pris note de l'enregistrement officiel de la cessation d'activité de la personne morale ;*
- dd) date du transfert du dossier contenant les enregistrements aux archives et l'adresse desdites archives ;*
- ee) données reçues dans le cadre de la procédure d'échange de renseignements avec les registres officiels des bureaux de statistiques, de l'Administration fiscale, de la caisse nationale de retraite et du fonds d'assurance sociale : date et numéro d'enregistrement auprès de ces organes et date et numéro de l'acte constatant la radiation dudit enregistrement ; données sur les types d'activités y compris l'activité principale ;*
- ff) autres informations complémentaires concernant le lien avec la personne morale. »*

848. Les personnes morales fondées par des personnes morales étrangères doivent également soumettre, aux fins d'enregistrement, un document confirmant leur enregistrement dans le pays où elles sont installées, notamment des extraits du registre du commerce, du registre des banques et du registre du greffe du tribunal compétent. Le passeport du fondateur de la personne morale est également exigé aux fins d'enregistrement au cas où l'intéressé aurait demandé lui-même l'enregistrement ; lorsque cette démarche est accomplie par un tiers autorisé, celui-ci doit produire son propre passeport ainsi qu'une procuration.

849. La procédure d'enregistrement inclut la vérification que toutes les informations exigées ont été soumises, la vérification des documents, l'introduction des informations dans le registre, l'exécution ainsi que la délivrance du certificat d'enregistrement officiel et de l'extrait pertinent. Si aucun motif de refus d'enregistrement n'est identifié, l'USR délivre un certificat d'enregistrement officiel. Les données sont introduites dans un délai de trois jours ouvrables à compter du moment de la soumission des documents pertinents.

850. La liste susmentionnée est publique. Une exception à la règle décrite de publicité est constituée par l'article 20 de la Loi sur l'enregistrement officiel, lequel prévoit que le numéro d'identification des personnes physiques-contribuables ne peut pas être divulgué. L'information peut être obtenue par d'autres autorités au moyen d'une demande écrite adressée à l'USR. Elle leur est alors communiquée gratuitement pour peu qu'elle soit liée à l'exercice de leurs fonctions. La loi prévoit que l'information demandée doit être communiquée dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la date de la réception de la demande. L'équipe d'évaluation a reçu l'assurance que, dans la pratique, il est répondu à ces demandes dans la journée. De plus, dans le cadre du Programme d'action de 2008 sur la prévention et la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme, approuvé par la Résolution du Cabinet des ministres et de la Banque nationale d'Ukraine n° 227 du 19 mars 2008, un règlement a été promulgué par la Commission nationale des politiques réglementaires et de l'esprit d'entreprise ; portant le n° 95 et daté du 22 juillet 2008, il est intitulé « Règlement sur l'accès au registre officiel unifié par les personnes morales et les personnes physiques/entrepreneurs » et reconnaît aux entités chargées du contrôle financier (les organes

autorisés) la qualité de consommateurs (utilisateurs) directs de l'URS. L'équipe d'évaluation a été informée qu'un nouveau logiciel a récemment été développé pour connecter les autorités de poursuite pénale compétentes et la SCFM à la base de données de l'USR et à leur permettre d'accéder à ces ressources en ligne. Cette connexion n'est pas encore opérationnelle faute des ressources budgétaires requises.

851. Tout changement dans les statuts d'une personne morale ou dans le prénom/nom et lieu de résidence d'une personne physique/entrepreneur doit obligatoirement faire l'objet d'un enregistrement officiel [article 4(3)]. En vertu de l'article 7 de la Loi sur les associations commerciales (Loi n° 1576-XII du 19 Septembre 1991), tout changement dans les documents constitutifs de l'association consigné dans le registre officiel doit être enregistré en vertu de la procédure établie. Cependant, les évaluateurs n'ont vu aucune disposition exigeant que les modifications des renseignements concernant la propriété et le contrôle des personnes morales (quelle que soit leur forme juridique) soient enregistrées.
852. Les institutions financières sont également enregistrées dans le Registre national des institutions financières, lequel est établi et tenu à jour par la Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers, conformément à la Directive n° 41 de la SCFSM du 28 août 2003 sur le statut du registre officiel des institutions financières.
853. Les participants professionnels au marché des valeurs mobilières, les sociétés d'investissement et les organisations autorégulées sont également répertoriés dans le registre tenu à jour par la SCSSM, conformément à la Loi sur la réglementation du marché des valeurs mobilières. L'accès au registre des valeurs mobilières par les propriétaires de celles-ci est limité et doit revêtir la forme d'une demande écrite authentifiée par le sceau et la signature du directeur de l'institution. L'accès à ce registre est limité à l'émetteur, aux personnes enregistrées, aux autorités de poursuite pénale, aux organes du Service de sécurité, au ministère de l'Intérieur, à la SCSSM dans le cadre de ses fonctions de contrôle, au Comité anti-monopole et à d'autres organes officiels, sur demande écrite visant des opérations effectuées en vertu des systèmes d'enregistrement d'actions nominatives par certaines personnes physiques ou morales. L'accès est gratuit. En vertu du point 2.6 de l'Ordonnance relative à la création et à la tenue du registre des institutions financières fournissant des services sur le marché des valeurs mobilières, approuvée par la Résolution n° 296 de la SCSSM adoptée le 14 juillet 2004, les utilisateurs des données du registre sont également des organismes officiels, des collectivités locales, des ressortissants ukrainiens, des entreprises, des institutions, des organisations, ainsi que des personnes morales et physiques étrangères. Le titulaire du registre est tenu de communiquer des informations et/ou des copies des documents pertinents figurant dans le registre sur demande écrite du bureau central ou d'un bureau régional de la SCSSM dans un délai de cinq jours (à moins qu'un autre délai ne soit prévu dans la demande).

Pièces relatives à la propriété effective et au contrôle des personnes morales

854. Comme indiqué plus haut, les informations exigées pour l'enregistrement en Ukraine ne semblent pas inclure des renseignements sur la propriété effective des personnes morales. De sorte que la transparence requise par le cadre juridique en place n'est pas suffisante concernant les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales.
855. De plus, les évaluateurs ont été prévenus que les sociétés fictives font peser un risque majeur sur les efforts de LAB/CFT déployés par l'Ukraine. Cette question soulève des préoccupations particulières inhérentes à la facilité relative avec laquelle des sociétés fictives peuvent être établies, ainsi qu'à l'insuffisance du cadre juridique et des pratiques visant à prévenir cette forme de criminalité.

Obtention en temps voulu d'informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales

856. Ce mécanisme ne permet pas aux autorités compétentes d'obtenir ou d'avoir accès en temps voulu à des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales, dans la mesure où lesdites informations ne sont pas disponibles auprès de l'USR. Concernant les autres informations détenues, nul ne sait avec certitude si elles sont précises et à jour.

Actions au porteur

857. En vertu de l'article 6 de la Loi sur le marché des titres et des valeurs mobilières, une action se définit comme une valeur mobilière enregistrée certifiant les droits de propriété de son détenteur (actionnaire) sur une société par actions. Seules les sociétés par actions peuvent émettre des actions et les autorités ont signalé que toutes les actions d'une société sont nominatives (article 6.4 de la Loi sur les sociétés par actions) et doivent indiquer le type de l'action, la raison sociale et le siège social de la société, la série et le numéro du certificat, le numéro et la date d'émission, le numéro d'identification internationale de l'action, son type et sa valeur nominale, le nom du détenteur et le nombre d'actions émises. Les actions sont enregistrées et la SCSSM tient un registre nominatif des actionnaires.

858. Les autorités ukrainiennes ont indiqué que les titres au porteur en circulation ont été émis avant l'entrée en vigueur de l'interdiction de cette pratique en 2006 et représentent à l'heure actuelle moins de 1 % du volume total. Toutes les transactions portant sur des actions au porteur sont soumises au contrôle financier obligatoire.

Éléments complémentaires

859. Comme indiqué plus haut, les informations contenues dans l'USR sont publiques (à l'exception des « numéros d'identification » des personnes physiques-contribuables ». Elles sont accessibles sur demande écrite dans un délai de cinq jours à compter de la réception de ladite demande (article 20.4), moyennant le versement d'un droit. Les autorités ont signalé que, par exemple en 2008, environ 845 000 demandes d'information ont été satisfaites par l'URS. Cependant, les données détenues ne permettent pas aux institutions financières de disposer d'informations sur la propriété effective et le contrôle des personnes morales. De plus, au cours de réunions avec le secteur privé, les évaluateurs ont appris que les institutions financières sont confrontées à de réelles difficultés lorsqu'elles tentent d'accéder aux données de l'USR, notamment parce que le délai de réponse est trop long ou parce que les demandes sont fréquemment rejetées.

5.1.2 Recommandations et commentaires

860. L'Ukraine devrait procéder aux changements législatifs requis pour élaborer un système garantissant la transparence des personnes morales concernant leur bénéficiaire effectif et leur contrôle, soit par le biais de procédures d'enregistrement soit par d'autres moyens. Les autorités compétentes devraient être en mesure d'obtenir ces informations (ou d'y avoir accès) en temps voulu.

861. L'Ukraine devrait renforcer les mesures de prévention visant à lutter contre la pratique de l'établissement de sociétés fictives.

862. Les autorités devraient également envisager de prendre des mesures visant à faciliter l'accès aux données contenues dans l'USR, notamment pour le secteur privé.

5.1.3 Conformité avec la Recommandation 33

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|------------------------|--|
| R. 33 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Le système existant ne permet pas de parvenir à une transparence suffisante concernant les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales ; • La facilité relative avec laquelle des sociétés fictives peuvent être établies gêne les efforts LAB/CFT des autorités ; • La question de l'accès, en temps voulu, aux informations adéquates, pertinentes et à jour contenues dans l'URS suscite des préoccupations. |

5.2 Constructions juridiques - accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R. 34)

5.2.1 Description et analyse

863. Le cadre juridique ukrainien ignore les trusts ou autres constructions juridiques analogues. L'Ukraine n'a ni signé, ni ratifié la Convention de La Haye de 1985 relative à la Loi applicable au trust et à sa reconnaissance.

864. Le Décret n° 23-93 du 17 mars 1993 du Cabinet des ministres permet l'établissement et l'exploitation de « partenariats sous forme de trust » : des structures définies comme une « société à responsabilité ajoutée agissant en qualité d'agent en vertu d'un contrat passé avec des commettants pour mettre en œuvre leurs droits de propriété ». À l'époque de la visite sur place, on comptait deux partenariats sous forme de trust enregistrés auprès de la SCSSM. Les autorités ont expliqué que ces partenariats avaient été créés au début des années 1990 comme des pools financiers censés servir au dépôt et à l'accumulation de certificats de privatisation. Peu de temps après, une commission parlementaire a enquêté sur leurs activités et estimé que leur contribution était négative pour l'Ukraine. Par conséquent, la Résolution n° 491/95-VR du 22 décembre 2005 a été adoptée afin d'interdire aux partenariats en trust d'utiliser des fonds provenant de particuliers dans le cadre de leurs activités commerciales. Les deux partenariats sous forme de trust existants ne sont plus actifs et demeurent enregistrés uniquement sous l'angle juridique.

5.2.2 Recommandations et commentaires

865. La Recommandation 34 n'est pas applicable en Ukraine.

5.2.3 Conformité avec la Recommandation 34

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|------------------------|---|
| R. 34 | N/D | |

5.3 Organismes à but non lucratif (RS. VIII)

5.3.1 Description et analyse

866. La Loi n° 2460 sur les associations de citoyens du 16 juin 1992 (en vigueur depuis le 18 juillet 1992), la Loi sur les activités et les organisations caritatives du 16 septembre 1997 (en vigueur depuis le 15 octobre 1997) et la Loi sur les partis politiques du 5 avril 2001 régissent l'établissement et les activités des organismes à but non lucratif.

Examen du secteur des OBNL

867. Les autorités ont signalé que le ministère de la Justice a investi des efforts dans la rédaction et la mise à jour de la Loi sur les associations de citoyens dont la formulation était considérée comme obsolète. Elles ont signalé que le nouveau projet de loi a été rédigé sur la base des meilleures pratiques européennes et du droit ukrainien, lequel sert de fondement juridique et organisationnel à l'exercice de la liberté d'association. En novembre 2008, le projet de loi attendait d'être examiné par le Parlement.

868. Les autorités ukrainiennes ne semblent pas avoir procédé à un examen du secteur national des OBNL dans le but d'identifier les caractéristiques et les types d'organismes à but non lucratif pouvant servir abusivement au financement du terrorisme en raison de leurs activités ou de leurs caractéristiques, pas plus qu'elles n'ont procédé à des évaluations périodiques en examinant les informations relatives aux vulnérabilités particulières de ce secteur aux activités terroristes.

869. Les autorités ukrainiennes centrales ont informé l'équipe d'évaluation qu'aucun cas d'utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme n'avait été détecté dans le secteur des OBNL. Elles ont uniquement laissé entendre que, dans la mesure où aucune enquête n'avait été lancée concernant les activités des OBNL liées au terrorisme, le secteur est supposé ne pas être utilisé abusivement aux fins de financement du terrorisme. Malgré cette déclaration, au cours des réunions et des discussions tenues avec les autorités administratives et les autorités de poursuite pénale en République autonome de Crimée, les évaluateurs ont appris que l'un des principaux défis dans la région — sous l'angle du financement du terrorisme — tient à l'activité illégale de certains groupes ethniques, lesquels n'hésitent pas à établir des OBNL dans le but de collecter des fonds aux fins de financement du terrorisme.

Sensibilisation

870. Les autorités ont signalé que, pour accroître la sensibilisation du secteur des OBNL aux risques de récupération par des terroristes, la SCFM met constamment à jour et publie la liste des personnes liées à des activités terroristes sur son site Web officiel. Même si cette information peut aussi toucher un large public, à condition que celui-ci consulte le site Web de sa propre initiative, elle ne saurait être considérée comme suffisante. Outre cette mesure, aucune autre action volontariste de sensibilisation visant spécifiquement le secteur des OBNL n'a pas été lancée.

Mesures visant à promouvoir une surveillance ou un suivi efficaces

871. La Loi sur les activités et les organisations caritatives prévoit que le fondateur d'une organisation caritative doit décider de la structure organisationnelle de celle-ci, approuver ses statuts, désigner son organe directeur, tenir compte des rapports du comité de surveillance relatifs au contrôle ciblé des fonds et des biens de l'organisation caritative et prendre d'autres décisions relevant de sa compétence en vertu de la loi et des statuts de l'organisation. Les statuts d'une organisation caritative doivent notamment comporter des informations sur ses objectifs et activités

déclarés, ainsi que sur sa structure de gestion. Chaque OBNL devant être enregistré, ces statuts peuvent être consultés par les organismes publics autorisés.

872. La Loi sur les associations de citoyens et la Loi sur les partis politiques énoncent également une partie des dispositions devant figurer dans les statuts des syndicats et des partis : informations sur leur but et leur action, structure et particularités de la composition de leurs organes de direction, etc. Les autorités ont déclaré que les syndicats doivent constamment garder à jour les informations relatives à l'identité de la ou des personnes qui les possèdent, les contrôlent ou les dirigent — y compris les hauts dirigeants, les membres du conseil d'administration ou les administrateurs — dans leur documentation interne. Cependant, aucun texte de loi corroborant ces informations n'a pu être examiné par les évaluateurs.

873. Les évaluateurs ont également été informés que, en vertu de la Loi sur les associations de citoyens (article 14), la Loi sur les activités et les organisations caritatives (article 8) et la Loi sur les partis politiques (article 11), les informations extraites du registre national des associations ukrainiennes de citoyens et des organisations internationales publiques enregistrées auprès du ministère de la Justice sont publiées au *Journal officiel*.

874. De plus, le ministère de la Justice a communiqué les statistiques suivantes relatives aux examens des associations de citoyens :

| Année | Nombre d'examens |
|------------------|-------------------------|
| 2005 | 131 |
| 2006 | 80 |
| 2007-2008 | 100 |
| Total | 311 |

875. En outre, les bureaux locaux du ministère de la Justice ont procédé à des examens des activités légales des associations de citoyens, comme indiqué dans les statistiques suivantes :

| Année | Nombre d'examens |
|--------------|-------------------------|
| 2005 | 5738 |
| 2006 | 5567 |
| 2007 | 6367 |
| 2008 | 7259 |
| Total | 24931 |

Sanctions

876. Les sanctions pour violation de la législation relative aux associations de citoyens incluent : un avertissement, une amende, une interdiction provisoire (suspension) de certains types d'activités, une cessation provisoire des activités et la dissolution obligatoire (article 28 de la Loi sur les associations de citoyens). La Loi sur les activités et les organisations caritatives [article 8(10)] prévoit que la décision d'enregistrer officiellement une organisation caritative peut être annulée par le biais d'une procédure judiciaire lorsque l'organisme d'enregistrement détecte un faux dans les documents réglementaires.

877. Ces sanctions sont appliquées par le ministère de la Justice à tous les OBNL ukrainiens et par ses antennes régionales aux organismes locaux. En cas de violation des obligations fiscales, les sanctions sont appliquées par l'Administration fiscale. Les autorités ont cité deux affaires dans lesquelles une association de citoyens et une organisation publique internationale ont reçu du ministère de la Justice un avertissement pour non-respect de la législation. L'information reçue

n'a pas permis d'évaluer intégralement la question de l'efficacité de la mise en œuvre des mesures en vigueur.

Obtention d'un permis ou enregistrement

878. En Ukraine, toutes les personnes morales sont enregistrées (voir plus haut la section 5.1 du présent rapport pour plus de détails).

879. Un OBNL est considéré comme établi dès qu'il a été enregistré en vertu de la loi sur l'enregistrement officiel. L'article 3 de cette loi précise que le ministère de la Justice et ses antennes territoriales procèdent à l'enregistrement (légalisation) des associations de citoyens (y compris les syndicats et les associations syndicales), les organisations caritatives, les partis politiques, les institutions culturelles et leurs antennes régionales, les associations d'avocats, les chambres de commerce et d'industrie, les bourses de valeurs, ainsi que les autres entités et organisations prévues par la loi, et délivrent des certificats d'enregistrement officiel rédigés, en fonction du siège social de la personne morale, par le bureau du registre du comité exécutif pertinent du conseil de la ville ou de l'oblast, par le district compétent des villes de Kiev et de Sébastopol ou par l'administration centrale.

880. En vertu de cette disposition, la Loi sur les activités et les organisations caritatives précise que l'enregistrement officiel des organisations caritatives internationales ou couvrant l'ensemble de l'Ukraine doit être effectué par le ministère de la Justice, alors que les organisations caritatives locales — ainsi que les antennes locales (services et représentations) des organisations caritatives internationales ou couvrant l'ensemble de l'Ukraine — doivent être enregistrées par les organes compétents locaux de la puissance publique¹⁰⁰.

Conservation des enregistrements

881. Le cadre juridique ukrainien ne semble pas imposer explicitement aux OBNL l'obligation de conserver — pendant au moins cinq ans, concernant à la fois les transactions nationales et internationales — des documents suffisamment détaillés pour permettre de vérifier que les fonds ont été dépensés comme l'organisme l'avait annoncé et prévu et de tenir lesdits documents à la disposition des autorités compétentes. Même si les autorités ukrainiennes ont indiqué que cette information est conservée conformément aux dispositions de l'Ordonnance n° 41 du Cabinet des ministres (datée du 20 juillet 1998) sur le service général des archives (pour une durée variant entre trois et 10 ans en fonction de la nature du document), il s'est avéré plus tard que ladite ordonnance n'énonce pas de telles exigences.

Collecte et vérification efficace des informations

882. La tâche du contrôle des OBNL, y compris leur conformité à la législation, relève du ministère de la Justice. De plus, chaque OBNL doit s'enregistrer auprès de l'Administration fiscale dans un délai d'un mois à compter de la réception de l'enregistrement officiel. L'OBNL soumet tous les trimestres un rapport à ladite administration concernant l'utilisation de ses avoirs et fonds. L'administration fiscale peut effectuer une vérification auprès de l'organisme pour contrôler ses dépenses.

¹⁰⁰ Les évaluateurs ont été avisés — sans être cependant en mesure de voir les textes pertinents — que les procédures d'enregistrement ont été fixées par la Résolution n° 382 du Cabinet des ministres, datée du 30 mars 1998, approuvant le Décret relatif à l'enregistrement officiel des organisations caritatives et par l'Ordonnance n° 47/5 du ministère de la Justice du 14 février 2007 approuvant le Décret relatif aux principaux services judiciaires de la République autonome de Crimée, des oblasts, des villes de Kiev et Sébastopol, ainsi que des autres villes et cités.

883. Le bureau du procureur, le Service de sécurité, l'Administration fiscale et les autres autorités de poursuite pénale ukrainiennes — dans le cadre de leurs compétences telles qu'elles sont définies par la législation pénale — peuvent enquêter sur des OBNL. Ils peuvent exiger et obtenir toute information requise auprès des entités publiques ou privées, y compris l'organisme concerné lui-même, sur la base des lois régissant leurs activités respectives (par exemple, la Loi sur le ministère public, la Loi sur le service sécurité d'Ukraine, etc.).
884. Les autorités ont signalé que, afin d'améliorer la coopération au niveau national et de promouvoir l'échange de renseignements entre tous les organismes officiels compétents en matière de LAB/CFT, un groupe de travail interinstitutionnel — auquel participent toutes les autorités compétentes détenant des informations sur des OBNL posant un risque potentiel sous l'angle du financement du terrorisme — a été créé. La coopération entre les services se poursuit également dans le cadre d'accords conclus entre la SCFM et les autorités de poursuite pénale compétentes. Les capacités mentionnées de coopération peuvent également servir de mécanismes de partage rapide des renseignements en cas de soupçon ou de motifs raisonnables de croire que l'OBNL est utilisé à mauvais escient pour financer le terrorisme. Néanmoins, l'efficacité de ces capacités et mesures ne peut pas être évaluée dans la mesure où elles n'ont jamais servi à cibler l'utilisation abusive des OBNL.
885. Dans le cadre d'une enquête, le procureur est habilité à pénétrer dans les locaux de l'OBNL ; à accéder aux documents et matériels nécessaires pour procéder aux vérifications, y compris ceux demandés par écrit et ceux renfermant un secret bancaire ou commercial, ou bien toute autre information confidentielle ; d'exiger par écrit la production de ces documents, y compris lorsqu'ils concernent des transactions et les comptes en banque de personnes morales et d'autres organisations ; de donner pour mission à des spécialistes de procéder à des vérifications et à des examens ; ainsi que de convoquer des fonctionnaires et des particuliers. De même, en vertu de l'article 25 de la Loi sur le Service de sécurité, les organes et les agents de celui-ci, dans le cadre d'enquêtes portant sur le terrorisme ou liées au terrorisme et moyennant l'autorisation écrite du chef de ce service ou de sa division opérationnelle, sont autorisés à recevoir des informations et des documents relatifs aux transactions, aux soldes de compte et aux mouvements de fond ayant transité par ces comptes pendant une certaine période (avec indication du montant, date des paiements et indication de l'autre partie prenante à la transaction), aux dépôts, aux contrats conclus avec des entités nationales ou étrangères, aux copies certifiées conformes des documents sur la base desquels le compte de la personne morale ou physique concernée a été autorisé par les douanes et autres institutions financières, aux entreprises et aux organisations (quelle que soit la manière dont leur propriété est répartie). Concernant la divulgation de données relevant du secret bancaire, en vertu de l'article 62 de la Loi sur les banques et les activités bancaires, les informations relatives aux personnes morales et physiques relevant du secret bancaire ne peuvent être communiquées que sur demande écrite du tribunal ou sur la base d'une décision judiciaire.

Réponse à une demande internationale de renseignements visant un OSBL préoccupant

886. La SCFM est autorisée, en sa qualité d'autorité compétente, à coopérer, interagir et échanger des informations avec ses homologues étrangers et des organisations internationales concernant des questions de LAB/CFT, y compris des points touchant aux OBNL. Dans le cadre d'une procédure pénale, le Bureau du procureur et le ministère de la Justice sont considérés comme les contacts censés répondre aux demandes internationales. De plus, en vertu de la Loi sur le Service de sécurité, cet organisme peut, lui aussi, établir des contacts avec des homologues étrangers et répondre à leurs demandes visant des OBNL soupçonnés d'être liés à des opérations de financement du terrorisme.

5.3.2 Recommandations et commentaires

887. Les autorités ukrainiennes ont entrepris un examen limité du caractère adéquat de la partie de la législation applicable aux OBNL. Cependant, cet exercice ne vise pas à déterminer la vulnérabilité de ce secteur sous l'angle du financement du terrorisme. Compte tenu des préoccupations exprimées par certaines autorités sur les risques de détournement de ces entités, les évaluateurs prient instamment les autorités de procéder à un examen complet du système en vue de vérifier le caractère adéquat du cadre juridique, d'identifier les activités, la taille et les autres caractéristiques pertinentes du secteur et de repérer ses vulnérabilités potentielles sous l'angle de son utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme.
888. L'absence de mesures visant à sensibiliser le secteur des OBNL au risque d'utilisation abusive et de mesures visant à prévenir de tels abus est patente. Il conviendrait d'adopter une approche ambitieuse et volontariste en matière de sensibilisation du secteur des OBNL afin de le protéger contre les abus liés au financement du terrorisme.
889. Il conviendrait également d'adopter des dispositions légales imposant à chaque OBNL de conserver des informations à jour sur l'identité de la ou des personnes qui le possèdent, le contrôlent ou dirigent ses activités, y compris les membres de la direction, les membres du conseil d'administration et les curateurs et de les tenir — de même que les données sur l'objet et les objectifs de ses activités — à la disposition du public.
890. Les autorités devraient également envisager de vérifier l'efficacité des mesures mises en place pour sanctionner les violations des mesures ou des règles de surveillance.
891. Les autorités ukrainiennes devraient aussi veiller à ce que des dispositions légales soient adoptées pour obliger les OBNL à conserver, pendant au moins cinq ans, la trace de leurs transactions nationales et internationales sur la base de documents suffisamment détaillés pour permettre de vérifier que les fonds ont été dépensés comme l'organisme l'avait annoncé et prévu et à tenir lesdits documents à la disposition des autorités compétentes.

5.3.3 Conformité avec la Recommandation spéciale VIII

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|-----------------|-------------------------------|---|
| RS. VIII | PC | <ul style="list-style-type: none">• Aucun examen du secteur des OBNL n'a été entrepris sous l'angle de son utilisation abusive aux fins de financement du terrorisme ;• Le secteur des OBNL n'est pas suffisamment sensibilisé ;• Les mesures visant à promouvoir la surveillance ou le suivi efficaces des OBNL sont déficientes et nul ne sait avec certitude si les règles en vigueur sont correctement appliquées ;• Aucune disposition légale n'impose explicitement aux OBNL de conserver et de mettre à jour les informations relatives à l'identité de la ou des personnes qui les possèdent, les contrôlent ou dirigent leurs activités ;• Aucune disposition légale n'impose explicitement aux OBNL de conserver pendant au moins cinq ans — et de mettre à la disposition des autorités compétentes — les documents relatifs à leurs transactions nationales et internationales. |

6 COOPÉRATION AU PLAN NATIONAL ET INTERNATIONAL

6.1 Coopération et coordination au niveau national (R. 31)

6.1.1 Description et analyse

892. Des programmes d'action annuels sur la prévention et la répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme sont adoptés depuis 2004 dans le cadre d'une résolution conjointe du Cabinet des ministres et de la Banque nationale d'Ukraine¹⁰¹. Les services compétents de l'administration centrale sont tenus d'informer chaque mois le Cabinet des progrès de la mise en œuvre du programme d'action en cours.
893. En vertu de la Loi sur la Banque nationale (article 2), cette entité est un organe spécialisé de l'administration centrale. Il ne s'agit donc pas d'une autorité de l'exécutif responsable devant le Cabinet des ministres. Parallèlement, en vertu de la Loi sur la prévention et la répression de la légalisation (blanchiment) des produits du crime, la Banque nationale est un organe étatique de contrôle financier et, sans sa participation à la préparation des rapports annuels, le système national de LAB/CFT ne pourrait pas fonctionner efficacement.
894. En vertu de la Résolution conjointe n° 1077 du Cabinet des ministres (CMU) et de la Banque nationale « relative à l'approbation du programme d'action de 2009 sur la prévention et la répression de la légalisation des produits du crime et du financement du terrorisme » (datée du 12 décembre 2008), la procédure permettant de rendre compte des progrès de l'exécution du programme est la suivante : tous les trimestres, chaque autorité participant au programme d'action doit, dans un délai de 10 jours à compter de la fin du trimestre, soumettre à la SCFM un rapport sur les progrès du programme d'action. Cette information est analysée par la SCFM et soumise ensuite, sous forme d'un rapport général, à la CMU et à la Banque nationale dans un délai de 20 jours à compter de la fin du trimestre en question.
895. La procédure de communication au Cabinet des propositions concernant le prochain programme d'action annuel est fixée par le Règlement n° 950 de la CMU n° 950 daté du 18 juillet 2007. Le projet de programme se fonde sur les propositions soumises par les autorités concernées et il est d'abord présenté au ministère de la Justice, puis à la SCFM pour être finalisé. Dès que cette dernière reçoit l'approbation du ministère, elle soumet le projet à l'examen de la CMU.
896. La coordination et la coopération au niveau politique, ainsi que la coordination opérationnelle entre tous les organismes participant aux efforts LAB/CFT, sont assurées par le Groupe de travail interinstitutionnel sur les méthodes et les tendances du blanchiment des produits du crime (IWG), créé dans le cadre du Décret du Président de la République d'Ukraine sur les mesures visant à renforcer le système LAB/CFT (Décret n° 740 daté du 22 juillet 2003) adopté en Conseil des ministres. Sa structure et son cadre opérationnels sont fixés par la Résolution n° 1565 du Cabinet des ministres (datée du 2 octobre 2003).
897. Les statuts de la SCFM prévoient que cet organe est responsable de la coopération, de l'interaction et de l'échange de renseignements avec les organismes officiels et que son directeur est personnellement responsable devant le Cabinet des ministres de la mise en œuvre de la politique LAB/CFT nationale. En pratique, la SCFM joue un rôle de direction majeure dans la coordination du système par le biais du Groupe de travail interinstitutionnel.
898. L'IWG est un organe consultatif composé de 18 membres représentant les organismes suivants : SCFM, Banque nationale, Commission sur le marché des titres et des valeurs mobilières, Service de sécurité, Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers, ministère de la Justice, ministère des Affaires étrangères, Secrétariat du Cabinet des

¹⁰¹ Résolution n° 736 du 10 août 2005, Résolution n° 359 du 18 mars 2006, Résolution n° 136 du 31 janvier 2007, Résolution n° 227 du 19 mars 2008, Résolution n° 1077 du 10 décembre 2008.

Ministres, Bureau du procureur public, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Economie et de l'Intégration européenne, douanes, Cour suprême, Bureau de la présidence, Conseil de la sécurité et de la défense nationales, Administration fiscale. Lesdits organismes sont représentés au niveau du Premier vice-ministre, du vice-ministre et du procureur général adjoint. L'Association des compagnies d'assurances, l'Association des banques et le dépositaire national sont également membres occasionnels, à savoir sur invitation. La résolution prévoit qu'en cas de besoin, des experts financiers — travaillant pour l'administration, des organismes scientifiques, des institutions publiques ou des mass media — peuvent être invités à participer au travail du groupe en qualité de conseillers.

899. Les principales tâches de l'IWG peuvent se résumer comme suit :

- a) analyser l'efficacité des mesures LAB/CFT adoptées ;
- b) élaborer des propositions visant la rédaction d'actes normatifs sur l'organisation de l'interaction entre les organismes participant à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- c) élaborer des propositions visant la rédaction d'actes normatifs sur l'organisation de l'interaction entre les organismes participant à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- d) élaborer des propositions destinées à être reprises dans le programme annuel de lutte contre le blanchiment des produits du crime, lesquelles devront être approuvées par le Cabinet des ministres ainsi que par la Banque nationale ; et élaborer également des programmes et des stratégies à long terme visant à renforcer le système national de lutte contre le blanchiment des produits du crime et à analyser la mise en œuvre dudit système ;
- e) promouvoir l'échange de renseignements avec les organismes officiels participant à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et coordonner les actions de ces organismes en veillant au fonctionnement du Système unifié d'information (UIS) ;
- f) rendre compte, tous les trimestres, au Cabinet des ministres des résultats de son travail.

900. La SCFM est responsable de l'organisation et des réunions de l'IWG. Ces dernières se tiennent une fois par mois sous la présidence du premier directeur adjoint de la SCFM. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents et les organes de l'exécutif sont obligés d'en tenir compte. Au 1^{er} juillet 2008, 50 réunions avaient déjà été tenues.

901. Les réunions de l'IWG permettent à tous les organismes représentés de se faire une idée des résultats de l'action entreprise sur la base des affaires renvoyées ; de discuter du plan de travail trimestriel ; de débattre des propositions de texte, de questions spécifiques telles que la coopération et l'accès par les banques aux bases de données officielles et des problèmes liés à la surveillance des établissements de jeux, etc. L'examen par les évaluateurs des comptes rendus des réunions indique que celles-ci durent en moyenne deux heures.

902. Les représentants rencontrés par l'équipe d'évaluation se sont déclarés satisfaits du travail entrepris par l'IWG et de l'analyse communiquée par la SCFM des questions examinées, des propositions d'amélioration des typologies, etc. Une partie d'entre eux a exprimé le désir de recevoir plus d'information en retour concernant les résultats de la coopération opérationnelle.

903. De plus, divers accords interinstitutionnels ont été signés entre la CRF, les autorités de poursuite pénale, les organismes de surveillance et d'autres autorités participant à la LAB/CFT dans le but d'améliorer la coopération et l'échange de renseignements. À défaut d'une liste complète, les évaluateurs se sont vu communiquer certains exemples.

904. Par exemple, l'échange opérationnel de renseignements s'effectue conformément à l'Accord n° 5 daté du 11 juillet 2006 sur la coopération et l'information interinstitutionnelles et à son Protocole n° 1. Cet accord permet à la SCFM de recevoir (sur une base continue ou sur demande) les données d'un enregistrement de contribuable, des informations sur les comptes bancaires couverts par cet enregistrement, ainsi que des renseignements sur les gains réalisés et sur les impôts versés par l'intéressé. Cette information est communiquée par le biais de l'UIS, lequel a

été créé en 2003, a commencé ses activités en 2004 et est devenu pleinement opérationnel le 14 mars 2007.

905. La coopération entre la SCFM et les autorités de poursuite pénale est couverte par l'Ordonnance conjointe de la SCFM, de l'Administration fiscale, du ministère de l'Intérieur et du Service de sécurité datée du 28 novembre 2006 (n° 240/718/1158/755), laquelle fixe la procédure de soumission et d'examen des affaires renvoyées.
906. La SCFM a également conclu avec le ministère de l'Intérieur plusieurs accords couvrant aussi la coopération au niveau régional :
- accord sur les principes généraux de la coopération entre la SCFM et le ministère de l'Intérieur (n° 4/5949 du 30 mai 2003),
 - accord sur l'échange de renseignements (n° 19/9390, daté du 5 septembre 2003),
 - accord avec le Bureau national d'Interpol (n° 21/15418, daté du 26 septembre 2003).
907. Depuis l'établissement de ses antennes locales, la CRF a également signé 416 accords — avec les bureaux locaux des autorités de poursuite pénale et des organes de surveillance — relatifs à la coopération et à l'échange de renseignements. Par exemple, la coopération au niveau régional entre la SCSSM et la SCFM s'effectue sur la base d'un protocole de 2006 relatif à la procédure d'échange de renseignements, lequel envisage une aide consultative et méthodique dans le domaine de la législation relative aux marchés des valeurs mobilières entre les unités régionales de la SCSSM et la SCFM.
908. La SCFM prête également assistance à divers organismes sur une base journalière grâce à une permanence téléphonique. Les consultations entre la CRF et les autres organismes se tiennent également dans le cadre de diverses réunions tenues à cette fin, ainsi que de séminaires de formation.
909. La coopération et la coordination entre les organismes de régulation s'effectuent conformément à l'article 22 de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, laquelle prévoit que la Banque nationale, la SCSSM et la SCFSM sont tenues de s'informer mutuellement de toute question dont elles doivent nécessairement prendre connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, reconnaît à chacune d'entre elles le droit d'accéder aux bases de données des autres et énonce l'obligation de tenir des réunions conjointes au moins une fois par trimestre (ou plus fréquemment à la demande du directeur de l'un de ces organismes). Les évaluateurs n'ont pas été en mesure de déterminer si la coordination mise en place en matière de surveillance et de sanction est suffisante.
910. Les autorités ont signalé que des enquêtes internes organisationnelles avaient été menées par les autorités de poursuite pénale et ont communiqué un exemple de ce type concernant une affaire survenue en 2006. La coopération globale entre les organes de police serait assurée par le Bureau du procureur général.
911. Chaque autorité de poursuite pénale s'est déclarée satisfaite de sa coopération avec les autres et avec la SCFM. Ces autorités n'ont fait part d'aucune préoccupation à l'exception d'un exemple de retard dans la réception d'informations dans le contexte d'affaires impliquant une coopération entre des organismes situés dans différentes régions. Le compte rendu d'une réunion de l'IWG communiqué à l'équipe d'évaluation évoque les préoccupations de l'Administration fiscale concernant le partage d'informations et un niveau insuffisant de coopération de la Banque nationale. Les évaluateurs n'ont pas pu repérer, dans les comptes rendus des réunions suivantes de l'IWG, un rapport ou un retour d'information pertinent émanant des institutions compétentes concernant les mesures prises pour résoudre le problème soulevé. Cependant, l'équipe d'évaluation a été informée que la question de l'amélioration de la coopération entre les autorités de poursuite pénale et les organismes publics de régulation (y compris la Banque nationale) est une priorité constante pour l'IWG.
912. En mai 2008, la STA et la Banque nationale ont signé un protocole relatif à la vérification et à l'exploitation des logiciels de partage de renseignements.

Eléments complémentaires

913. Entre 2003 et 2007, la SCFM a signé 10 mémorandums de coopération avec les organisations d'autorégulation suivantes : Association des banques ukrainiennes, Association des compagnies d'assurances, Association professionnelle des registres et des dépositaires, Association des prêteurs sur gages, Association des établissements de crédit mutualistes, Association des établissements de jeux, Fédération des courtiers en assurances, Association des fonds de retraite privés, Association ukrainienne des établissements de crédit mutualistes, Association des sociétés d'investissement.
914. En novembre 2008, la SCFM a signé un mémorandum de coopération avec l'Association des directeurs des sociétés financières (marché de l'immobilier). De même, les agents de la SCFM donnent des consultations méthodologiques tous les jours grâce à une permanence téléphonique, y compris avec l'aide technique de spécialistes du barreau et des syndicats, de notaires et d'agents immobiliers.
915. En outre, un Groupe de travail sur l'examen des questions problématiques liées aux entités (non bancaires) de contrôle financier initial a été établi le 11 août 2006 et comprend des représentants des autorités de poursuite pénale, de la CRF, des organes de surveillance et des organismes d'autorégulation. Les représentants des organismes d'autorégulation ont signalé qu'ils coopèrent étroitement avec les groupes de travail locaux de la SCFM dans les régions de Lvov, Zaporiska, Sumska et Chenigivska.

Examen de l'efficacité du système LAB/CFT (Recommandation 32.1)

916. L'Ukraine semble disposer de mécanismes permettant d'examiner l'efficacité du système LAB/CFT. Les autorités ont signalé que la mise en œuvre de ce système est évaluée par l'IWG sur une base annuelle. Elle est déterminée en fonction de l'exécution des tâches énumérées dans les programmes d'action LAB/CFT annuels. L'information utilisée à cette fin inclut des statistiques relatives : (i) au nombre de DOS reçues, au nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme ; (ii) aux biens gelés, saisis et confisqués ; (iii) aux demandes d'entraide judiciaire ou autres appels à la coopération internationale ; (iv) aux résultats de l'activité de surveillance déployée par les organismes publics de régulation. Cependant, le plan d'action prévoit que chacune des 10 autorités centrales est chargée d'informer tous les mois le Cabinet des ministres des progrès de la mise en œuvre du programme d'action et ne semble pas recourir pour ce faire à un mécanisme spécifique permettant d'apprécier globalement le fonctionnement du système.
917. Sur la base du travail entrepris par l'IWG, plusieurs textes politiques ou juridiques ont été élaborés :
- liste des indicateurs de l'efficacité du système national de répression de la légalisation des produits du crime et du financement du terrorisme (2008) ;
 - conception et élaboration d'un système de prévention et de répression de la légalisation des produits du crime et du financement du terrorisme pour les années 2005-2010 (Directive n° 315-R du Gouvernement datée du 3 août 2005) ;
 - programme de prévention et de répression de la légalisation des produits du crime pour 2004 (Résolution n° 45 datée du 16 janvier 2004) ;
 - programme annuel national d'action pour la prévention et la répression de la légalisation des produits du crime et du financement du terrorisme pour les années 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009.
 - Décret sur l'introduction d'amendement à la Loi sur la prévention et la répression de la légalisation des produits du crime et proposition d'introduction des amendements pertinents dans le Code pénal ukrainien.

Responsables de l'action gouvernementale - Ressources, normes professionnelles et formation (Recommandation 30)

918. Les autorités ukrainiennes ont communiqué des données générales détaillées — telles qu'elles sont résumées ci-dessous — sur les effectifs des divers organismes affectés à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

919. En dehors des données générales relatives à l'affectation des ressources figurant dans le rapport, les autorités ukrainiennes n'ont communiqué aucun détail sur l'affectation des autres ressources servant à l'élaboration et au renforcement du système LAB/CFT au niveau politique, en dehors des renseignements relatifs à la formation du personnel de la Banque nationale et de la SCFSM. Des informations sur la formation des décideurs ont été communiquées par la Banque nationale, la SCFSM et la SCSSM. L'équipe d'évaluation a été informée que les responsables politiques bénéficient d'une formation dans le cadre du projet MOLI-UA et également d'ateliers organisés au niveau interinstitutionnel. Les qualifications professionnelles standards sont énoncées dans la Constitution — ainsi que dans les lois relatives à la fonction publique, au secret d'État et à l'information — ou dans les actes normatifs et statuts internes énonçant des normes professionnelles.

6.1.2 Recommandations et commentaires

920. Les autorités ukrainiennes ont mis en place des mécanismes qui vont dans la bonne direction afin de garantir que les responsables de l'action gouvernementale, la CRF, les autorités de poursuite pénale et les autorités de surveillance disposent de mécanismes efficaces leur permettant de coopérer, et, le cas échéant, de coordonner leur action au plan national en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et d'activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

921. Ces efforts devraient être poursuivis et les mécanismes actuels renforcés par la prise en considération des améliorations suivantes :

- il faudrait poursuivre l'évaluation stratégique et collective des performances du système LAB/CFT dans son ensemble et l'introduction explicite d'un mécanisme permettant de suivre la mise en œuvre du programme d'action annuel ;
- l'IWG étant un mécanisme de politique de niveau supérieur, il pourrait contribuer à la mise en place d'un groupe de travail d'experts en gestion intermédiaire qui pourrait se réunir régulièrement pour discuter plus en détail d'aspects spécifiques de la politique pertinente avant que ceux-ci ne soient adoptés et ne fassent l'objet d'un accord à un niveau supérieur par le Groupe de travail interinstitutionnel ;
- il faudrait veiller à ce que l'IWG améliore les mécanismes de suivi et de retour d'information qui permettraient de faire le point sur l'état des problèmes soulevés au cours des réunions précédentes par un organisme et sur les solutions qui ont pu être trouvées au niveau bilatéral ou interinstitutionnel en vue d'apporter des solutions, de manière à renforcer le respect de l'obligation de rendre compte.

922. Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur la consultation et le retour d'information avec le secteur financier et les autres identités soumises à l'obligation de déclaration.

6.1.3 Conformité avec les Recommandations 31 et 32.1

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|-------------------------------|--|
| R. 31 | LC | <ul style="list-style-type: none">• Les mécanismes en place vont dans la bonne direction, mais il conviendrait d'améliorer le retour d'information et la reddition de comptes ainsi que de renforcer la coordination et la coopération, notamment au niveau opérationnel et entre les autorités de surveillance. |

6.2 Les Conventions et les Résolutions spéciales des Nations Unies (R. 35 et RS.1)

6.2.1 Description et analyse

923. L'Ukraine a signé la Convention de Vienne le 16 mars 1989 et l'a ratifiée le 28 août 1991. Elle a signé la Convention de Palerme le 12 décembre 2000 et l'a ratifiée le 21 mai 2004¹⁰², avec des réservations et des déclarations visant l'article 13.6, l'article 2.b¹⁰³, l'article 16.5.a, l'article 18.13, l'article 18.14 et l'article 26.3. Les principaux problèmes identifiés concernant la mise en œuvre des conventions susmentionnées visent les questions de l'incrimination du blanchiment de capitaux, de la responsabilité des personnes morales, ainsi que de l'application adéquate de la confiscation et des mesures provisoires dans les affaires de blanchiment de capitaux telles qu'elles sont décrites dans les sections 2.1 et 2.3 du présent rapport.

924. L'Ukraine a signé la Convention pour la répression du financement du terrorisme le 8 juin 2000 et l'a ratifiée le 6 septembre 2002. Les problèmes importants liés à la mise en œuvre de cet instrument visent l'incrimination du financement du terrorisme ainsi que le renforcement des mécanismes de gel des fonds et autres avoirs des terroristes, tels qu'ils sont décrits dans les sections 2.2 et 2.4 du présent rapport.

925. L'Ukraine n'a pas mis en œuvre toute la série de mesures visant le gel des fonds servant au financement du terrorisme prévues par les RCSNU 1267 et 1373 et celles qui leur ont succédé. Les lacunes relevées dans la mise en œuvre de la RS. III (sous l'angle des obligations énoncées par les RCSNU 1267 et 1373) s'appliquent également à la mise en œuvre de la RS. I.

Éléments complémentaires

926. La Convention du Conseil de l'Europe de 1990 sur le Blanchiment de Capitaux, la Recherche, la Saisie et la Confiscation des Produits du Crime a été signée par l'Ukraine le 29 mai 1997 et ratifiée le 26 janvier 1998 (elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1998)¹⁰⁴.

¹⁰² Loi sur la ratification de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et de ses Protocoles (Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ; Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air) du 4 février 2004 n° 1433-IV.

¹⁰³ Le terme « infraction grave » employé dans la Convention correspond aux termes « infraction pénale grave » et « infraction pénale très grave » utilisés en droit pénal ukrainien. Une infraction pénale grave est une infraction passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre 5 et 10 ans (paragraphe 4 de l'article 12 du CP) et une infraction pénale très grave est une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de plus de 10 ans ou d'une réclusion à perpétuité (paragraphe 5 de l'article 12 du CP).

¹⁰⁴ Loi sur la ratification de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime n° 738/97-VR du 17 décembre 1997.

6.2.2 Recommandations et commentaires

927. Il convient de formuler les mêmes recommandations que celles visant certains aspects de l'incrimination du blanchiment de capitaux, ainsi que de l'application des mesures provisoires et de la confiscation. L'Ukraine devrait également instituer la responsabilité pénale des personnes morales (voir les sections 2.1 et 2.3).

928. Il convient de formuler les mêmes recommandations que celles visant l'incrimination du financement du terrorisme, ainsi que le renforcement des mécanismes de gel des fonds terroristes. L'Ukraine devrait prendre des mesures pour mettre intégralement en œuvre les dispositions des UNSCR 1267 et 1373, ainsi que de celles qui leur ont succédé (voir la section 2.4 du présent rapport).

6.2.3 Conformité avec la Recommandation 35 et la Recommandation spéciale I

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|-------------------------------|---|
| R. 35 | PC | Mise en œuvre des conventions de Vienne et de Palerme <ul style="list-style-type: none">• Certains éléments de l'incrimination du BC, ainsi que l'application de la confiscation et des mesures provisoires, semblent déficients ;• Concernant spécifiquement la mise en œuvre de la Convention de Palerme, la responsabilité des personnes morales laisse à désirer ;• L'incrimination du financement du terrorisme ne couvre pas les éléments énoncés à l'article 2 de la Convention ;• La responsabilité des personnes morales n'est pas conforme aux exigences de l'article 5 de la Convention. |
| RS. I | NC | <ul style="list-style-type: none">• On relève plusieurs lacunes dans la mise en œuvre de la Convention pour la répression du financement du terrorisme et des UNSCR 1267 et 1373, ainsi que des résolutions qui leur ont succédé. |

6.3 **Entraide judiciaire (R. 36 à 38, RS. V)**

6.3.1 Description et analyse

929. L'Ukraine accorde une entraide judiciaire sur la base de traités multilatéraux et d'accords bilatéraux et, en l'absence d'instruments de ce type, les demandes d'entraide sont traitées sur la base du principe de réciprocité par le canal diplomatique.

Traités d'entraide judiciaire

930. L'Ukraine est partie à plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux relatifs à l'entraide judiciaire en matière pénale (voir l'annexe III). Outre les conventions mentionnées dans la section 6.2, l'Ukraine a également ratifié les conventions européennes pertinentes suivantes :

- la Convention européenne d'extradition (1957), ainsi que ses premier (1975) et deuxième (1978) protocoles additionnels ;
- la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (1959) et son protocole additionnel (2001) ;

- la Convention sur le transfèrement de personnes condamnées (1983) et son protocole additionnel (1997) ;
 - la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (1972) ;
 - la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (1970).
931. L'entraide judiciaire avec les pays de la CEI peut également être assurée sur la base de la Convention de Minsk de 1993 (CEI) sur les relations et l'entraide juridiques en matière civile, familiale et pénale.
932. L'Ukraine a également signé 18 accords bilatéraux relatifs à l'entraide judiciaire¹⁰⁵ et 12 accords visant spécifiquement l'extradition¹⁰⁶ avec des pays étrangers.
933. Le Bureau du procureur général d'Ukraine est partie à 86 accords d'entraide judiciaire en matière pénale, y compris 27 accords multilatéraux interétatiques, 25 accords bilatéraux interétatiques (dont 4 ont été hérités de l'ex-URSS), 12 accords intergouvernementaux et 32 accords interinstitutionnels.

Portée de l'entraide judiciaire

934. L'équipe d'évaluation a été informée que, lorsqu'elles traitent une demande d'entraide judiciaire, les autorités ukrainiennes compétentes agissent sur la base du Code de procédure pénale (CPP) ukrainien. Par conséquent, dans la mesure où la législation nationale prévoit tout un éventail de mesures juridiques, y compris celles énoncées dans la R. 36, on peut en déduire que les autorités compétentes ont le pouvoir d'exécuter ou d'ordonner l'exécution de ces mêmes mesures dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire. Il s'agit notamment :
- a) du recueil des dépositions des suspects, des témoins ou des accusés ;
 - b) de la divulgation d'informations par les opérateurs téléphoniques (sur ordonnance judiciaire) ;
 - c) de la remise de documents ;
 - d) de la communication d'informations concernant des personnes morales ou physiques et relevant du secret bancaire sur la base des articles 14.1 et 66 du CPP ;
 - e) de l'identification des personnes physiques et morales ;
 - f) de la vérification du lieu de résidence et du domicile d'une personne ;
 - g) d'expertises, de perquisitions, de prélèvements de différentes catégories d'échantillons en vue d'une analyse ou d'une expertise, de saisies, d'identifications, de demandes d'informations de nature médicale, de caractérisations de données, etc.
935. Les organismes centraux autorisés à communiquer dans le cadre d'un accord international d'entraide judiciaire sont le ministère de la Justice (concernant le traitement des demandes formulées dans le cadre d'une procédure judiciaire) et le Bureau du procureur général (concernant le traitement des demandes formulées dans le cadre d'une procédure avant procès).
936. Les autorités ukrainiennes ont signalé que les procédures d'exécution des demandes d'entraide sont régies par les règlements internes de chaque organisme compétent, lesquels n'ont été communiqués qu'à l'issue de la visite¹⁰⁷. Elles ont également signalé qu'un nouveau CPP en cours de rédaction aborde ces questions de manière détaillée. Concernant le Bureau du procureur, la

¹⁰⁵ Des accords de ce type ont été signés avec la Chine, la Pologne, la Lituanie, la Moldova, l'Estonie, la Géorgie, la Lettonie, la Mongolie, le Canada, le Royaume-Uni, les États-Unis d'Amérique, le Vietnam, le Brésil (deux accords), Hong Kong – Chine, la République de Corée, l'Iran et l'Égypte.

¹⁰⁶ Des accords de ce type ont été signés avec l'Azerbaïdjan, la Chine (deux accords), le Kazakhstan, l'Arménie, l'Inde, le Brésil, le Tadjikistan, l'Iran, l'Égypte, la République de Corée et le Turkménistan.

¹⁰⁷ Ordonnance conjointe n° 34/5/22/130/512/326/73 du ministère de la Justice, du Bureau du procureur général, du Service de sécurité, du ministère de l'Intérieur, de la Cour suprême, de l'Administration fiscale et de l'Administration pénitentiaire relative à l'approbation des instructions contenues dans la procédure de mise en œuvre des conventions européennes en matière pénale (29 juin 1999).

procédure est définie dans l'Ordonnance n° 8 du procureur général (datée du 26 décembre 2005) sur l'organisation de l'activité des autorités de poursuite ukrainienne dans le cadre de la coopération et de l'entraide judiciaire internationales. Le ministère de la Justice a indiqué avoir également établi des procédures internes de traitement des demandes d'entraide. L'équipe d'évaluation demeure préoccupée par la question de savoir si le cadre juridique en place aborde de manière complète toutes les questions posées par le traitement et l'exécution des demandes d'entraide.

937. Le paragraphe 3.3 de l'Ordonnance n° 8 du procureur général prévoit que, dans un délai de 10 jours à compter de la réception d'une demande étrangère d'entraide judiciaire, le Bureau du procureur doit compléter les mesures d'enquête correspondantes. Néanmoins, les évaluateurs ont appris qu'en pratique ce délai peut sensiblement varier (entre une semaine et plusieurs mois) en fonction de la nature de la demande et de la question de savoir si son exécution requiert des actes de procédure dont l'exécution prend beaucoup de temps. Le retour d'information d'autres pays indique que l'entraide est accordée en temps voulu. Les mêmes pays ont souligné que l'intégrité des données communiquées par l'Ukraine dans le cadre des demandes d'entraide judiciaire a considérablement progressé ces dernières années.

938. Aucun autre motif de rejet d'une demande d'entraide judiciaire que ceux prévus par les conventions internationales n'est juridiquement invoqué ou pratiqué en Ukraine. Lesdits motifs sont les suivants : la demande vise une infraction que la partie requise considère comme une infraction politique, une infraction liée à une infraction politique ou une infraction fiscale ; la partie requise considère que l'exécution de la demande est susceptible de porter atteinte à la souveraineté, la sécurité, l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels du pays. L'Ukraine s'est également réservé le droit de ne pas accéder à une demande dès lors que :

- h) il existe des motifs raisonnables de considérer qu'une demande vise à poursuivre, condamner ou punir une personne en raison de sa race, de la couleur de sa peau, de ses convictions politiques religieuses ou autres, de son sexe, de son origine ethnique et sociale, de son statut social, de son lieu de résidence, de sa langue et d'autres circonstances personnelles ;
- i) l'exécution d'une demande irait à l'encontre du principe de l'autorité de la chose jugée ;
- j) la demande vise une infraction faisant déjà l'objet d'une enquête ou d'une procédure judiciaire en Ukraine.

939. De même, les autorités ukrainiennes ne refusent pas l'exécution de demandes d'entraide au seul motif que l'infraction concernée est considérée comme portant sur des questions fiscales.

940. Lorsque le traitement d'une demande d'entraide judiciaire requiert la divulgation d'un secret bancaire, une décision judiciaire est nécessaire pour obtenir les données confidentielles pertinentes en vertu des articles 59 et 62 de la Loi sur les banques et les activités bancaires. Ces informations ne peuvent être obtenues que sur la base d'une ordonnance judiciaire ou bien d'une demande écrite du Bureau du procureur général, du Service de sécurité ou du ministère de l'Intérieur concernant des transactions effectuées sur une certaine période ou, dans le cadre de la réglementation visant les contributions ou le contrôle des changes, les transactions effectuées sur les comptes d'une personne morale ou physique spécifique pendant une période déterminée (article 62, paragraphes 2 et 3, de la Loi sur les banques et les activités bancaires). Les autorités de poursuite pénale mentionnées peuvent directement solliciter et recevoir des informations — visant à répondre à une demande d'entraide — de toutes les autres institutions financières ou EPFND.

941. La section 2.6 du présent rapport décrit les pouvoirs des autorités de poursuite pénale dans le contexte de la conformité à la R. 28, pouvoirs qui seront également applicables dans le contexte de l'exécution des demandes d'entraide judiciaire.

942. L'Ukraine affirme être parvenue à éviter les conflits de juridiction. Conformément aux instruments internationaux, les autorités ukrainiennes chargées de donner suite à des demandes d'entraide judiciaire ont reçu comme instruction d'agir uniquement selon les principes de respect mutuel de la souveraineté nationale et de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats

étrangers. Le Code pénal (articles 6 à 8) prévoit dans quelles circonstances la responsabilité pénale peut être engagée en vertu de la législation ukrainienne : un facteur dont il convient de tenir également compte pour décider du lieu de saisine le plus approprié lorsque l'infraction peut donner lieu à des poursuites dans plusieurs pays.

943. Les autorités ukrainiennes ont déclaré qu'elles exigent une double incrimination pour donner suite aux demandes d'entraide judiciaire. Cette exigence s'applique à tous les types de demandes, quelle que soit leur nature. Cette position s'appuie sur la nécessité de faire en sorte que le traitement de la demande d'entraide serve à prévenir les infractions du même type, aussi bien dans le pays requérant qu'en Ukraine. Concernant les obstacles juridiques ou pratiques à l'entraide judiciaire, il convient de noter que, quand elle a ratifié la Convention européenne sur l'extradition de 1957, l'Ukraine s'est réservé le droit de ne pas transférer des personnes lorsque cet acte peut avoir des conséquences néfastes sur les intéressés en raison de leur état de santé. L'Ukraine a également précisé qu'elle transférera uniquement les personnes ayant commis des infractions passibles d'une peine d'emprisonnement maximale d'au moins un an. De plus, en vertu de l'article 25 de sa Constitution, l'Ukraine ne peut pas transférer ses propres ressortissants (l'article 10 du CP ajoute également dans cette catégorie les apatrides résidant en Ukraine à titre permanent). Les différences techniques entre les lois de l'État requérant et l'Ukraine ne font pas obstacle à l'octroi d'une entraide judiciaire.
944. Comme indiqué dans les sections 2.3 et 2.4 du présent rapport, l'Ukraine est en mesure d'identifier, geler, saisir et confisquer les biens impliqués dans la commission d'une infraction de blanchiment de capitaux. Par conséquent, une telle mesure peut être exécutée dans le cadre d'une demande d'entraide. Les failles et les incohérences mentionnées dans les sections précitées — sous l'angle du gel, de la saisie ou de la confiscation de biens utilisés ou censés être utilisés dans le cadre de la commission d'un acte de blanchiment de capitaux, de financement de terrorisme ou d'une autre infraction sous-jacente — valent également concernant la capacité de recourir à ces outils pour répondre à une demande d'entraide. Il convient aussi de souligner que l'identification, le gel, la saisie ou la confiscation de biens d'une valeur équivalente ne sont pas possibles en droit ukrainien (voir la section 2.3), et ne sauraient par conséquent être appliqués dans le cadre du traitement d'une demande d'entraide.
945. L'Ukraine déploie aussi des efforts pour élaborer des mécanismes de coordination des initiatives de saisie et de confiscation avec d'autres pays. En particulier, le ministère de la Justice — de concert avec la SCFM, le ministère de l'Economie et la Banque nationale d'Ukraine — a élaboré une liste élargie des pays avec lesquels il serait utile de conclure un accord sur la répartition des biens confisqués ou de leur valeur équivalente. Cette liste englobe notamment les pays suivants : Allemagne, Antigua-et-Barbuda, Autriche, Belgique, Canada, Chine, Chypre, Colombie, Estonie, Hongrie, Îles Vierges, Lettonie, Lituanie, Moldova, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Russie, Singapour et Uruguay. À cette fin, le ministère de la Justice, en collaboration avec le Groupe d'experts sur la préparation des projets de traités internationaux sur les relations et l'entraide judiciaires en matière civile et pénale (tel qu'il a été établi par le Décret n° 476 du Président de la République daté du 24 avril 2004), a rédigé un accord interétatique sur la répartition des biens confisqués ou de leur valeur équivalente. En 2006, ce projet a été soumis par le canal diplomatique aux autorités compétentes de la Belgique, de Chypre, de la Hongrie, de la Lituanie, du Pérou, de Singapour et de l'Uruguay, lesquelles se sont déclarées intéressées à conclure l'accord susmentionné avec l'Ukraine. En 2008, des dispositions ont été prises afin de signer un accord analogue entre Antigua-et-Barbuda et l'Ukraine. Au moment de la visite sur place, aucun des accords concernés n'avait encore été conclu.
946. En vertu du CPP et de la Résolution n° 985 du Cabinet des ministres sur l'approbation de la procédure de répartition des biens confisqués sur la base d'une décision judiciaire et transférés aux organismes de l'exécutif, ces biens sont confisqués par l'exécutif et versés au budget de l'État de manière à pouvoir servir à d'autres utilisations appropriées. Les autorités ont également indiqué qu'un projet de loi contenant une disposition spécifique relative à l'établissement d'un fonds spécial a été soumis au Parlement.

947. Les autorités ont indiqué que la question du partage des avoirs confisqués avec d'autres pays peut être réglée dans le cadre d'accords bilatéraux sur la coordination des mesures de saisie et de confiscation.

948. Les mécanismes de la coopération internationale visant les mesures de confiscation n'ont pas encore été testés dans la pratique, dans la mesure où l'Ukraine n'a jusqu'à présent reçu aucune demande de confiscation émanant d'un pays étranger.

Éléments complémentaires

949. Les ordonnances de confiscation non pénales ne sont pas reconnues par le CP ukrainien, de sorte que les ordonnances étrangères de ce type ne peuvent pas être appliquées en Ukraine.

950. Les lacunes déjà identifiées à l'issue de l'analyse susmentionnée s'appliquent également dans ce contexte et affectent la capacité de l'Ukraine de répondre à des demandes d'entraide judiciaire dans le cadre d'enquêtes, investigations ou procédures pénales, civiles ou administratives.

Statistiques

951. Le ministère de la Justice ukrainien — en sa qualité d'organe exécutif central — procède à l'enregistrement statistique des demandes internationales formulées sur la base d'accords internationaux dans le domaine de la justice pénale. Les statistiques suivantes, reçues avant la visite, visent les demandes/mandats adressés à l'Ukraine :

Ministère de la Justice

| Titre du traité international | 1998-2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Convention européenne d'extradition, 1957, et ses deux protocoles additionnels de 1975 et 1978 | 8 | 41 | 370 | 351 | 1 055 | 1 871 | 1 710 | 2 895 | 2 686 |
| Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et son protocole additionnel de 1978 | 532 | 152 | 386 | 586 | 960 | 1 669 | 2 054 | 1 430 | 1 566 |
| Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, 1983, et les accords bilatéraux sur le transfèrement des personnes condamnées | 34 | 15 | 36 | 51 | 94 | 563 | 534 | 527 | 661 |
| Convention européenne sur la transmission des procédures | - | 5 | 9 | 9 | 21 | 57 | 45 | 51 | 15 |

| | | | | | | | | | |
|--|-----|-----|-----|-----|-------|-------|-------|-------|-------|
| répressives, 1972 | | | | | | | | | |
| Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, 1990 | - | - | - | 2 | 1 | 3 | 1 | - | - |
| Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, 1970 | - | - | - | - | 3 | 2 | 2 | 7 | 9 |
| Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition, 1964 | - | - | - | - | 3 | - | 3 | 4 | 6 |
| Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée | - | - | - | - | - | - | 2 | - | - |
| Nombre total de traités internationaux en matière de justice pénale dans l'exécution est confiée au ministère de la Justice : 60 (40 accords bilatéraux et 20 accords multilatéraux) | 574 | 213 | 801 | 999 | 2 137 | 4 165 | 4 351 | 4 914 | 4 943 |

952. Les statistiques suivantes ont été reçues à l'issue de la visite :

| Année | Demandes d'entraide judiciaire reçues | | Demandes d'entraide judiciaire envoyées | |
|-------------------------|---------------------------------------|-------------|---|-------------|
| | Russie | Autres pays | Russie | Autres pays |
| 2004 | 13 | 522 | 5 | 26 |
| 2005 | 17 | 661 | 8 | 33 |
| 2006 | 60 | 760 | 18 | 38 |
| 2007 | 58 | 665 | 10 | 35 |
| 8 premiers mois de 2008 | 52 | 522 | 6 | 17 |

| Année | Demandes de confiscation reçues | Demandes de confiscation envoyées | État | Statut final |
|-------|---------------------------------|-----------------------------------|----------|--------------|
| 2004 | 0 | 1 | Russie | Refusée |
| 2005 | 0 | 2 | Lituanie | Satisfaite |

| | | | | |
|--------------------------------|---|---|---------|---------|
| | | | Espagne | Refusée |
| 2006 | 0 | 1 | Russie | Refusée |
| 2007 | 0 | 0 | 0 | |
| 8 premiers mois de 2008 | 0 | 0 | 0 | |

953. Les chiffres susmentionnés visent les demandes d'entraide judiciaire toutes infractions confondues. Malheureusement, les autorités ukrainiennes n'ont pas été en mesure de soumettre des statistiques pertinentes visant spécifiquement les demandes d'entraide (reçues, exécutées ou refusées) portant sur les infractions de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Statistiques communiquées par le Bureau du procureur général

| Demandes d'entraide judiciaire formulées dans le cadre d'une enquête portant sur l'infraction de légalisation (blanchiment) des produits d'un crime au 30 septembre 2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Total |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Demandes entrantes | 2 | 10 | 14 | 7 | 13 | 46 |
| Demandes sortantes | 8 | 15 | 15 | 10 | 24 | 72 |

954. La portée complète du cadre de coopération internationale n'a pas pu être intégralement évaluée, dans la mesure où l'on ne dispose pas de statistiques sur tous les aspects des demandes d'entraide judiciaire formulées ou reçues visant les infractions sous-jacentes, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ou la suite réservée à ces demandes.

955. Des préoccupations ont été exprimées par plusieurs pays dans le cadre du retour d'information sur la coopération internationale avec l'Ukraine dans ce domaine :

- une incohérence dans l'utilisation des numéros de référence des divers fichiers (en cas d'envoi de rappel visant des demandes formulées) ou des suspects (recours à des numéros de référence au lieu du nom de la personne), de sorte que ces numéros peuvent varier alors qu'ils portent sur la même affaire ce qui complique le suivi des demandes émanant de l'Ukraine ;
- la qualité médiocre des documents envoyés en raison, semble-t-il, du mauvais matériel technique dont disposent les autorités de poursuite pénale ;
- les documents envoyés par les autorités ukrainiennes sont souvent dépourvus d'un numéro d'enregistrement et, fréquemment (et même le plus souvent concernant les dépositions de témoins) manuscrits, ce qui complique leur lecture ;
- les autorités ukrainiennes communiquent rarement des informations sur les mesures adoptées en vue de donner suite aux demandes qui leur sont adressées (voir l'article 21.2 de la Convention sur l'entraide judiciaire).

Recommandation 30

956. Au ministère de la Justice, deux sections séparées fonctionnent au sein du Service du droit international privé et de l'entraide judiciaire internationale et sont respectivement chargées : a) de fournir une entraide judiciaire en matière pénale, b) de fournir une entraide judiciaire en matière civile. Le service chargé de la mise en œuvre des traités internationaux relatifs à la justice pénale se compose de sept personnes dont l'une est le directeur adjoint dudit service. Le chef du service organise le travail de celui-ci et veille à l'application des peines, y compris les mesures de

confiscation. Deux personnes s'occupent exclusivement des questions d'extradition, deux autres du transfèrement des personnes condamnées et deux autres du traitement des demandes d'entraide judiciaire relevant du droit pénal uniquement. Chaque personne gère plus de 100 demandes par an, y compris sous l'angle du traitement et de la soumission de documents au tribunal ou aux autorités de poursuite pénale. Le service est placé sous l'autorité d'un directeur. Au niveau régional, on compte une personne spécifiquement désignée à cette fin (ou même, dans certaines régions telles que celles de Donetsk, deux personnes) dans chaque antenne régionale du ministère de la Justice (au nombre de 27, soit une par région y compris pour les régions de Kiev et de Sébastopol) chargée de traiter les demandes d'entraide judiciaire. Des séminaires de formation sont organisés au moins deux fois par an pour le personnel des antennes régionales du ministère de la Justice sur certaines questions de coopération internationale en matière d'entraide. Les fonctionnaires de l'administration centrale et des bureaux régionaux sont suffisamment équipés en matériel informatique.

957. Au sein du Bureau du procureur général, le service international comprend trois unités différentes responsables respectivement de l'extradition (sept agents), de l'entraide judiciaire (sept agents) et de la coopération internationale (six agents). Le service et ses unités sont dirigés par un responsable et des directeurs adjoints. Chaque Bureau régional du procureur dispose d'un procureur adjoint spécialisé chargé des questions internationales. Les autorités ont signalé disposer de ressources suffisantes : les bureaux sont équipés d'ordinateurs, de téléphones, de télécopieurs et de matériel de communication électronique, ainsi que d'un accès à Internet. Les autorités ont signalé que le personnel a participé à deux séminaires de formation en 2006 (consacrés respectivement au BC/FT et à la coopération dans la lutte contre la criminalité organisée) et à deux autres en 2007 et 2008 (consacrés à l'extradition, à l'entraide judiciaire et à la traite d'êtres humains).

6.3.2 Recommandations et commentaires

958. L'Ukraine est en mesure de répondre à des demandes d'entraide judiciaire sur la base d'accords multilatéraux ou bilatéraux. Les dispositions légales relatives à la coopération internationale en matière pénale sont éparpillées dans diverses parties du CP et du CPP, tandis que les instructions et les procédures en vigueur se concentrent uniquement sur la mise en œuvre des conventions européennes en matière pénale. L'Ukraine devrait accélérer l'adoption du nouveau Code de procédure pénale, dans la mesure où celui-ci est censé constituer un cadre plus complet et prévoir des procédures plus détaillées de traitement des divers types de demandes d'entraide ainsi que des consignes pertinentes à destination de l'ensemble du personnel traitant de ces domaines. Cette procédure devrait également prévoir des délais de réponse aux demandes d'entraide.

959. Les autorités ukrainiennes devraient autoriser le traitement des demandes d'entraide judiciaire en l'absence de double incrimination, notamment en ce qui concerne les mesures moins intrusives et plus contraignantes.

960. Les obstacles juridiques à l'acceptation des demandes d'extradition, à l'exception de celles qui violent les principes fondamentaux du droit interne, devraient être éliminés.

961. L'Ukraine devrait combler les lacunes et mettre fin aux incohérences affectant l'identification, le gel, la saisie et la confiscation des biens concernés — tels qu'ils sont analysés dans les sections 2.3 et 2.4 du présent rapport — de manière à permettre le recours à ces mesures dans le cadre du traitement d'une demande d'entraide judiciaire.

962. L'Ukraine devrait tenir compte des préoccupations soulevées ci-dessus telles qu'elles ont été exprimées par des pays ayant l'expérience de la coopération bilatérale avec elle et prendre toutes les mesures requises pour y répondre.

963. Les autorités devraient conserver des statistiques sur toutes les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition (y compris les demandes concernant le gel, la saisie ou la confiscation de biens) qui ont été formulées ou reçues en matière de blanchiment de capitaux, d'infractions sous-jacentes

et de financement du terrorisme, la nature des demandes, l'acceptation ou le refus de ces demandes ainsi que les délais de réponse.

964. De plus, les autorités ukrainiennes devraient procéder à une évaluation du niveau des effectifs chargés d'envoyer/recevoir des demandes d'entraide et d'extradition ainsi que de leur charge de travail et prendre toutes les mesures requises pour veiller à ce que les services compétents bénéficient d'un budget et d'un personnel suffisants pour exercer correctement leurs fonctions.

965. Il est également recommandé d'élaborer des programmes de formation et des consignes efficaces à l'intention du personnel gérant les demandes d'entraide, en vue de favoriser l'exécution desdites demandes à un niveau supérieur de qualité.

6.3.3 Conformité avec les Recommandations 36 à 38 et la Recommandation spéciale V

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|------------------------|--|
| R. 36 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Force est de constater l'absence de procédures détaillées relatives au cadre juridique du traitement des divers types de demandes d'entraide judiciaire, y compris le délai des réponses ; • Le retour d'information communiquée par des pays tiers dénonce la faible qualité des documents reçus ; • Le manque d'efficacité soulève des préoccupations. |
| R. 37 | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Aucune entraide judiciaire ne peut être accordée en l'absence de double incrimination, notamment en ce qui concerne les mesures moins intrusives et non contraignantes ; • Certains obstacles juridiques empêchent de répondre aux demandes d'entraide judiciaire en matière d'extradition. |
| R. 38 | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes et les incohérences en matière d'identification, de gel, de saisie et de confiscation des biens pertinents — telles qu'elles sont identifiées dans les sections 2.3 et 2.4 du présent rapport — affectent la capacité de recourir à ces mesures dans le cadre du traitement d'une demande d'entraide. |
| RS. V | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes identifiées sous l'angle de la mise en œuvre des Recommandations 36 à 38 ont exercé un effet négatif sur la notation de conformité avec la présente Recommandation. |

6.4 Extradition (R. 37 et 39, RS. V)

6.4.1 Description et analyse

966. Les instruments juridiques internationaux pertinents pouvant être invoqués à l'appui d'une demande d'extradition sont : la Convention européenne d'extradition (1957) ; la Convention de Minsk de 1993 (CEI) sur les relations et l'entraide juridiques en matière civile, familiale et pénale concernant les Etats membres de la CEI ; la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000) ; et les traités bilatéraux contenant des dispositions relatives à l'extradition (voir l'annexe III).

967. Les dispositions du droit interne relatif à l'extradition se trouvent dans : la Constitution (article 25), la Loi sur les traités internationaux (article 19), la Loi sur la ratification de la

Convention européenne d'extradition et ses protocoles additionnels et le Code pénal (articles 7, 8, 9 et 10).

968. L'article 1.3 de la Loi sur la ratification de la Convention européenne d'extradition et ses protocoles additionnels prévoient que le ministère de la Justice (en présence d'une demande émanant d'un tribunal) et le Bureau du procureur général (en présence d'une demande émanant d'une autorité de poursuite pénale) sont responsables de l'exécution des demandes d'extradition et de l'examen des motifs sur lesquels se fonde l'acceptation ou le refus de la demande d'extradition.
969. L'Ukraine a fait une réserve à la Convention européenne d'extradition, de manière à se ménager la possibilité de ne donner suite aux demandes d'extradition que si celles-ci visent des infractions passibles d'une peine d'emprisonnement maximal d'au moins un an. La peine minimale encourue pour blanchiment de capitaux étant de trois ans d'emprisonnement (article 209 du CP), cette infraction pourrait donner lieu à extradition.
970. L'extradition pour blanchiment de capitaux relève des mêmes lois et procédures que celles décrites plus haut. La procédure à suivre pour l'exécution d'une demande formulée sur la base de la Convention européenne d'extradition est décrite dans l'Ordonnance conjointe sur l'approbation des instructions contenues dans la procédure de mise en œuvre des conventions européennes en matière pénale¹⁰⁸. La décision d'exécuter ou de rejeter une demande d'extradition est prise par le Bureau du procureur général ou par le ministère de la Justice après examen des motifs empêchant ou autorisant l'extradition. Le Bureau du procureur général est responsable du traitement des demandes émanant des autorités de poursuite pénale, tandis que le ministère de la Justice est responsable du traitement des lettres rogatoires émanant de tribunaux.
971. Conformément aux réserves faites par l'Ukraine au moment de la ratification de la Convention européenne d'extradition, les ressortissants ukrainiens ne peuvent pas être extradés vers un État tiers car une telle mesure est interdite par l'article 25.2 de la Constitution. Est considérée comme ressortissant ukrainien toute personne qui, en vertu du droit ukrainien en vigueur au moment où la décision d'extradition est prise, possède la nationalité de ce pays. L'Ukraine n'extrade pas non plus les apatrides résidant à titre permanent sur son territoire, ni les personnes dont l'état de santé est tel qu'il pâtirait d'une telle mesure.
972. La double incrimination est requise en cas d'extradition. Les autorités ont informé les évaluateurs qu'elles interprètent cette notion de manière très large. L'équipe d'évaluation est réservée quant à la mesure dans laquelle une demande d'extradition pourrait être exécutée si la double incrimination était invoquée, notamment en ce qui concerne le blanchiment de capitaux considéré comme infraction sous-jacente d'une infraction fiscale. Les lacunes relevées concernant l'incrimination du BC et du FT pourraient faire obstacle à l'exécution des demandes d'extradition.
973. Les autorités ukrainiennes ont assuré que, lorsqu'elles sont saisies d'une demande d'extradition à laquelle elles ne peuvent pas donner suite car ladite demande concerne des ressortissants ukrainiens, elles communiquent les documents pertinents aux autorités de poursuite pénale compétentes au niveau national afin qu'elles engagent des poursuites en vertu du droit interne. Aucune procédure ne prévoit l'engagement d'une procédure pénale concernant les ressortissants ukrainiens ou l'obligation d'engager des poursuites en cas de non-extradition. Aucune information n'a été communiquée concernant des demandes d'extradition de ressortissants ukrainiens (au titre du BC) auxquelles il n'a pas pu être donné suite et/ou des accusations portées par la suite en Ukraine contre les personnes concernées.
974. Les cas possibles d'extradition sont énumérés à l'article 10 du CP, lequel prévoit que les ressortissants étrangers ayant commis des infractions pénales sur le territoire de l'Ukraine et été condamnés pour ces infractions en vertu dudit Code peuvent être transférés pour purger leur peine dans l'État dont ils sont ressortissants. Les ressortissants étrangers ou les apatrides ne résidant pas

¹⁰⁸ Ordonnance conjointe n° 34/5/22/103/512/326/73 du ministère de la Justice, du Bureau du procureur général, du Service de sécurité, du ministère de l'Intérieur, de la Cour suprême, de l'Administration fiscale et de l'Autorité nationale chargée de l'exécution des jugements (29 juin 1999).

à titre permanent en Ukraine et ayant commis des infractions hors de ce pays avant d'y retourner peuvent être extradés vers un État étranger afin de faire l'objet de poursuites pénales et d'être incarcérés en vue d'un procès, ou transférés pour y purger leur peine, à condition que cette extradition ou ce transfèrement soient prévus. Les cas susmentionnés d'extradition doivent être prévus par un traité international auquel l'Ukraine est partie.

975. Les autorités ukrainiennes ont déclaré coopérer activement avec d'autres pays sur différents aspects des extraditions éventuelles dans le cadre d'accords multilatéraux et bilatéraux. Concernant le délai de réponse aux demandes d'extradition, les évaluateurs se sont vus certifier que lesdites demandes sont examinées sans retard déraisonnable. L'Ordonnance conjointe n° 34/5/22/103/512/326/73 prévoit que le délai d'examen des demandes d'extradition ne doit pas dépasser 45 jours. Les évaluateurs ont cependant été informés qu'en pratique ce délai peut être dépassé en présence d'obstacles au transfèrement d'un contrevenant (par exemple lorsque l'intéressé dépose une demande d'asile).

Eléments complémentaires

976. Il n'existe aucune procédure simplifiée d'extradition de contrevenants en Ukraine et même les personnes acceptant d'être extradées ne sont pas exemptées des formalités prévues.

977. Les conclusions de l'analyse effectuée plus haut sous l'angle du financement du terrorisme valent également pour les questions d'extradition.

Statistiques

978. Les statistiques suivantes ont été reçues après la visite et couvrent les affaires de blanchiment de capitaux :

Statistiques du ministère de la Justice

| Année | Demandes d'extradition entrantes | Demandes d'extradition sortantes |
|--------------------------------|---|---|
| 2004 | 59 | 165 |
| 2005 | 89 | 257 |
| 2006 | 85 | 237 |
| 2007 | 110 | 179 |
| 8 premiers mois de 2008 | 94 | 123 |

| Année | Demandes reçues concernant l'extradition de personnes condamnées | Demandes envoyées concernant l'extradition de personnes condamnées |
|--------------------------------|---|---|
| 2004 | 47 | 57 |
| 2005 | 28 | 104 |
| 2006 | 43 | 19 |
| 2007 | 55 | 76 |
| 8 premiers mois de 2008 | 52 | 82 |

Statistiques émanant du Bureau du procureur général

| Année | Nombre de demandes reçues | | | | |
|---------------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| | Nombre | Nombre de demandes acceptées | Nombre de demandes rejetées | Nombre de personnes extradées | Délai moyen des réponses (en jours) |
| 2004 | - | - | - | - | - |
| 2005 | 3 | 1 | - | 1 | 30 |
| 2006 | - | - | - | - | - |
| 2007 | 4 | 4 | - | 4 | 7-30 |
| 2008 (pour 9 mois) | 3 | 3 | - | 3 | 30 |

979. Des demandes d'extradition ont été reçues de Russie (4 – 1 en 2005, 2 en 2007, 1 en 2008), de la Géorgie (2 en 2007), du Belarus (2 - 1 en 2005, 1 en 2008), de l'Azerbaïdjan (1 en 2005) et du Kazakhstan (1 en 2008).

980. L'Ukraine a également envoyé des demandes de transfèrement de contrevenants ayant commis des infractions de blanchiment de capitaux à la Russie (4 – 2 en 2006, 2 en 2007), à l'Espagne (1 en 2005), à la Norvège (1 en 2006), à Chypre (1 en 2008) et à l'Allemagne (1 en 2008).

| Année | Nombre de demandes envoyées | | | | |
|---------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| | Nombre | Nombre de demandes acceptées | Nombre de demandes rejetées | Nombre de personnes extradées | Délai moyen des réponses (en jours) |
| 2004 | 1 | 1 | - | 1 | 60 |
| 2005 | 1 | 1 | - | 1 | 365 |
| 2006 | 3 | 1 | 1 | 1 | 180-365 |
| 2007 | 2 | 2 | - | 2 | 180 |
| 2008 (pour 9 mois) | 2 | - | - | - | - |

981. Les statistiques susmentionnées prouvent que le système d'extradition fonctionne de manière relativement efficace. Toutefois, faute d'informations plus détaillées sur les divers aspects du processus d'extradition, les évaluateurs n'ont pas été en mesure de procéder à une évaluation complète de cette efficacité.

6.4.2 Recommandations et commentaires

982. L'Ukraine devrait éliminer les obstacles juridiques à l'acceptation des demandes d'extradition, sauf en ce qui concerne celles allant à l'encontre des principes fondamentaux de son droit interne.

983. L'Ukraine devrait combler les lacunes relatives aux infractions de BC/FT pour s'assurer que l'exigence de double incrimination ne représente pas un obstacle à l'extradition dans les affaires de ce type (voir également les sections 2.1 et 2.2).

984. Il est également recommandé de communiquer des consignes plus détaillées aux personnes travaillant aux niveaux central ou régional concernant les aspects relatifs à la procédure et à la preuve.

985. Conformément aux recommandations formulées plus haut, les autorités ukrainiennes devraient aussi procéder à une évaluation des effectifs des autorités responsables de l'envoi/réception des demandes d'extradition, ainsi que de leur charge de travail, et prendre toutes mesures visant à garantir que lesdites autorités disposent d'un budget et d'un personnel suffisants pour exercer correctement leurs fonctions.

986. L'Ukraine devrait également conserver des statistiques complètes relatives aux infractions sous-jacentes de BC et de FT. Ces statistiques devraient couvrir tous les détails du processus d'extradition.

6.4.3 Conformité avec les Recommandations 37 et 39 et la Recommandation spéciale V

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|-------------------------------|---|
| R. 37 | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Certaines lacunes ont pu être identifiées concernant l'incrimination des infractions de BC et de FT, ainsi que des infractions sous-jacentes. |
| R. 39 | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Certains obstacles affectent l'entraide judiciaire en matière d'extradition ; • Les limitations actuelles à l'incrimination du BC restreignent la capacité de l'Ukraine d'extrader des personnes recherchées pour blanchiment de capitaux ; • L'efficacité du système d'extradition n'a pas pu être totalement évaluée. |
| RS. V | PC | <ul style="list-style-type: none"> • On peut émettre des réserves concernant la possibilité d'extrader au titre de toutes les infractions liées au financement du terrorisme ; • Les lacunes identifiées sous l'angle de la mise en œuvre des Recommandations 36 à 39 ont exercé un effet négatif sur la notation de conformité avec la présente Recommandation. |

6.5 **Autres formes de coopération internationale (R. 40 et RS. V)**

6.5.1 Description et analyse

SCFM

987. La Loi fondamentale (article 16) prévoit que la SCFM doit coopérer au niveau international avec les autorités compétentes des États étrangers dans le domaine de l'échange d'expériences et d'informations visant le BC/FT sur la base d'accords internationaux en vigueur ou sur la base de la réciprocité. Les statuts de cette commission lui confèrent le droit de conclure des accords internationaux inter-organisationnels avec des homologues étrangers en matière de coopération LAB/CFT et de procéder à des échanges de renseignements avec eux.

988. La SCFM a signé 40 protocoles d'accord de coopération avec des CRF étrangères et plus de 10 autres sont en cours de négociation. La plupart des échanges de renseignements avec ses homologues s'effectuent par l'intermédiaire du Groupe Egmont et du réseau sécurisé FIU.NET. Les autorités ont signalé qu'elles peuvent échanger des renseignements de leur propre initiative, même si l'article 16 de la Loi fondamentale ne prévoit pas explicitement la possibilité de communiquer des chiffres sur le nombre de ces échanges (26 en 2006, 66 en 2007 et 40 en 2008).

989. En vertu de l'article 13 de la Loi fondamentale, la SCFM est autorisée à transférer des informations provenant de sa base de données (y compris le Système unifié national d'information ou UIS) et des renseignements sur des DOS en cas de demande émanant d'une CRF étrangère. La SCFM a également signé — avec des autorités compétentes — des protocoles d'accord interinstitutionnels permettant aussi de réclamer des informations dans le cadre de l'exécution de

demandes internationales¹⁰⁹. Les évaluateurs ont été informés qu'à la date de la visite sur place, la SCFM n'avait encore jamais rejeté de demandes émanant d'une CRF étrangère.

990. Les données reçues par la CRF ne peuvent pas être utilisées ou transmises à des autorités étrangères en vue d'une enquête sans demande spécifique. La CRF peut divulguer des informations à accès restreint à une autorité étrangère, à condition que cette dernière garantisse que ces informations seront protégées au même niveau que celui prévu par les normes nationales ukrainiennes et uniquement dans le cadre d'affaires de BC/FT.
991. Une demande émanant d'un État étranger et portant sur des questions fiscales ne sera pas rejetée si elle vise également d'autres infractions. La CRF a signalé n'avoir jamais rejeté jusqu'à présent la moindre demande visant des questions fiscales mais se contenter, dans ce cas, de fournir des informations limitées à l'enquête visant les actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
992. L'analyse de la pertinence des exigences visant le secret ou la confidentialité des documents sous l'angle de l'échange international de renseignements figure dans la section 3.4 du présent rapport.
993. Les statistiques qui suivent visent la coopération de la SCFM avec ses homologues étrangers :

| | Période | Nombre de demandes | Nombre de CRF coopérantes |
|--|---|--------------------|---------------------------|
| Demandes d'information envoyées | Période 2 ^e semestre 2003-2008 | 2 157 | Plus de 90 |
| | 1 ^{er} semestre de 2008 | 366 | Environ 50 |

¹⁰⁹ - Accord sur les dispositions générales en matière de coopération entre la CRF et la SCFSM (5 septembre 2003).

- Accord n° 63 sur les dispositions générales en matière de coopération entre la CRF et le Comité anti-monopole (10 novembre 2004).
- Accord n° 60 sur les dispositions générales en matière de coopération entre la CRF et le dépositaire national (30 août 2004).
- Accord n° 59 sur les dispositions générales en matière de coopération entre la CRF et la Caisse nationale de retraite (21 août 2004).
- Accord n° 36 sur les dispositions générales en matière de coopération entre la CRF et le Comité national pour l'esprit d'entreprise et la politique réglementaire (21 mai 2004).
- Accord n° 25 sur l'interaction entre la Banque nationale et la CRF d'Ukraine en matière d'échange de renseignements (30 janvier 2004).
- Accord n° 920 sur les dispositions générales en matière de coopération entre la CRF et le Fonds des biens immeubles de l'Etat (18 décembre 2003).
- Accord n° 21 sur les dispositions générales en matière de coopération entre la CRF et le Bureau central national d'Interpol en Ukraine (26 septembre 2003).
- Accord n° 20 entre la CRF et la SCFSM (5 septembre 2003).
- Accord n° 19 entre la CRF et le ministère de l'Intérieur (5 septembre 2003).
- Accord n° 17 sur les dispositions générales en matière de coopération entre la CRF et le Comité national des statistiques en matière de prévention et de répression de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime et de financement du terrorisme (29 août 2003).
- Accord n° 15493/16BH/13 sur l'interaction entre la CRF et le service des douanes (8 août 2003).
- Accord n° 4/14 sur l'interaction entre la CRF et le Bureau principal de contrôle et de révision (8 août 2003).
- Accord n° 4 sur les dispositions générales en matière de coopération entre la CRF et le ministère de l'Intérieur (30 mai 2003).
- Accord n° 1 sur les dispositions générales en matière de coopération entre la CRF et le Comité national pour la sécurité de la frontière étatique (22 mai 2003).

| | | | |
|--------------------------------------|--|--------------------|------------|
| Demandes d'information reçues | Période 2 ^e semestre 2003- 2008 | 610 ¹¹⁰ | Environ 60 |
| | 1 ^{er} semestre de 2008 | 70 ¹¹¹ | Environ 50 |

994. L'équipe d'évaluation a été informée que le délai moyen de réponse aux demandes étrangères est d'environ 20 jours. Le retour d'information communiqué par des pays tiers signale que l'assistance a été rapide et efficace et que la qualité des réponses était excellente.

995. Diverses autorités de poursuite pénale (le Bureau national d'Interpol, le Service de sécurité et l'Administration fiscale) sont également autorisées à coopérer avec leurs homologues étrangers, y compris dans le cadre de la LAB/CFT. Les autorités de poursuite pénale sont autorisées à mener des enquêtes sur la base d'une convention internationale. Le Bureau du procureur général est responsable de toute action procédurale liée à une enquête pénale effectuée à la demande d'une autorité étrangère. Les autorités ukrainiennes ont signalé ne jamais rejeter de demandes de coopération en invoquant des lois qui imposent le secret ou la confidentialité au motif qu'elles n'ont pas accès à certaines informations et ont même cité, à titre d'exemple, deux cas de coopération de ce type concernant respectivement la Belgique et les États-Unis d'Amérique.

Service de sécurité

996. Comme l'attestent les statistiques suivantes, le Service de sécurité coopère également au niveau international avec des homologues étrangers en matière de LAB/CFT :

| | Année | Nombre |
|--|---------------------------|---------------|
| Nombre de demandes d'entraide judiciaire reçues | 2005 | 28 |
| | 2006 | 56 |
| | 2007 | 88 |
| | 2008 (6 premiers mois) | 155 |
| Nombre de demandes d'entraide judiciaire envoyées | 2005 | 31 |
| | 2006 | 61 |
| | 2007 | 73 |
| | 2008 (6 premiers mois) | 90 |

Ministère de l'Intérieur

997. La coopération entre les services de police s'effectue par le biais du Bureau national central d'Interpol : un organisme dont le statut — adopté dans le cadre d'un décret du gouvernement — prévoit qu'il coordonne les activités des autorités de poursuite pénale nationales en matière de lutte contre la criminalité transnationale et leur apporte son assistance en coopération avec Interpol et les autorités nationales compétentes. Cette coopération est prévue par la législation qui régit les modalités de l'utilisation du canal Interpol par les autorités de poursuite pénale ukrainiennes dans le cas de la prévention et de l'identification des infractions, ainsi que des enquêtes correspondantes. Par ailleurs, un Service de traitement des commissions rogatoires internationales — comptant six agents — existe au sein du Service principal d'enquête du

¹¹⁰ Il a été dûment répondu à toutes les demandes.

¹¹¹ 38 demandes ont fait l'objet d'une réponse et les autres sont pendantes.

ministère de l'Intérieur. Ledit service est compétent pour répondre de manière complète et efficace aux demandes d'entraide judiciaire visant des infractions pénales.

998. Les statistiques suivantes ont été reçues après la visite :

| | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 10 premiers mois de 2008 | |
|---------------------------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|--------------------------|-------------------|
| | Demandes reçues | Demandes envoyées | Demandes reçues | Demandes envoyées | Demandes reçues | Demandes envoyées | Demandes reçues | Demandes envoyées | Demandes reçues | Demandes envoyées |
| BC | 354 | 494 | 525 | 454 | 435 | 442 | 431 | 389 | 309 | 254 |
| Terrorisme | 248 | 261 | 272 | 183 | 129 | 145 | 123 | 160 | 110 | 81 |
| Autres infractions économiques | 4 322 | 4 726 | 3 834 | 4 094 | 4 229 | 4 687 | 2 492 | 2 492 | 2 553 | 1 480 |

999. Les autorités ont signalé qu'ont cours des 8 premiers mois de 2008, l'interaction entre le Bureau national d'Interpol et les autorités de poursuite pénale des Etats étrangers avait généré 484 documents (demandes, ordonnances, rapports) relatifs à des faits relevant de l'infraction de blanchiment des produits du crime. L'essentiel de cette information a été traité en coopération avec les autorités de poursuite pénale d'Ukraine (232), d'Allemagne (37), de Belgique (26), de Chypre (15), des Etats-Unis (14), de France (13), de République tchèque et d'Autriche (11).

1000. On compte 21 officiers de liaison d'États étrangers¹¹² basés en Ukraine et l'Ukraine, pour sa part, dispose de 8 officiers de liaison en poste respectivement en Allemagne, en Pologne, en Roumanie, en Hongrie, en Turquie, en Israël, en Russie et au siège d'Interpol.

Administration fiscale

1001. L'Administration fiscale coopère, elle aussi, efficacement avec ses homologues étrangers. Son service d'entraide judiciaire a soumis le nombre de demandes suivant à des administrations fiscales étrangères ainsi qu'aux missions commerciales dépendant d'une représentation diplomatique ukrainienne à l'étranger : 267 en 2004, 257 en 2005, 861 en 2006, 590 en 2007, 135 le premier semestre de 2008.

1002. La Loi fondamentale, article 16, paragraphe 5, prévoit que : « Les entités chargées du contrôle financier de l'État (à l'exception de l'organisme autorisé) coopéreront, sur la base des accords internationaux conclus par l'Ukraine, au niveau international avec les autorités compétentes des Etats étrangers concernant l'échange d'expériences et d'informations relatives à la régulation et à la surveillance de l'activité des institutions financières en matière de prévention et de répression de la légalisation (de blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme. ». De plus, le paragraphe 6 prévoit que la SCFM coopérera avec le Groupe d'action financière (GAFI), le Groupe Egmont et d'autres organisations internationales en matière de LAB/CFT.

Banque nationale d'Ukraine

1003. En vertu de la Loi sur les banques et les activités bancaires, article 62, paragraphe 7, « Conformément à un traité international ratifié par l'Ukraine ou en vertu du principe de réciprocité, la Banque nationale d'Ukraine pourra communiquer les informations obtenues dans le cadre de son activité de surveillance des banques à l'autorité de surveillance d'un autre pays, à condition que celle-ci garantisse que lesdites informations seront utilisées exclusivement dans le cadre de la surveillance du secteur bancaire ou de la prévention de la légalisation (du blanchiment) des produits du crime ou du financement du terrorisme. ». L'exigence d'un traité international semble quelque peu exagérée.

¹¹² Autriche, Belgique, Belarus, Royaume-Uni, Grèce, Géorgie, Danemark, Israël, Allemagne, Pologne, Portugal, Etats-Unis d'Amérique, République tchèque, République slovaque, Hongrie, Roumanie, Suède, Azerbaïdjan, Lituanie.

1004. La Banque nationale a communiqué les statistiques suivantes concernant le nombre de demandes reçues et le délai moyen requis pour leur traitement :

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------|------|------|------|
| Nombre de demandes reçues | 2 | 9 | 7 | 7 |
| Nombre de demandes ayant donné lieu à la communication d'informations | 2 | 9 | 7 | 7 |
| Durée moyenne du délai de réponse en jours | 30 | 30 | 30 | 30 |
| Nombre de demandes rejetées | 0 | 0 | 0 | 0 |

1005. La Banque nationale n'a jamais communiqué non plus d'informations à des homologues étrangers de sa propre initiative.

1006. La Banque nationale a signé des protocoles d'accord avec les autorités de surveillance d'Arménie, du Belarus, de Chine, de Lettonie, de Pologne et de Lituanie.

Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers (SCFSM)

1007. La Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 32, accorde à la Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers (SCFSM) le pouvoir de coopérer avec des organisations internationales, ainsi qu'avec des organismes — officiels ou non — d'autres pays sur des questions relevant de leur compétence. La Commission peut communiquer et obtenir des informations sur la surveillance des marchés financiers et des institutions financières, à condition que ces informations ne constituent pas un secret d'État et ne s'analysent pas non plus en une divulgation de secrets professionnels. Elle peut également communiquer des informations sur les activités d'une institution financière spécifique dans les cas et selon les modalités prévues par les accords internationaux auxquels l'Ukraine est partie.

1008. La SCFSM est membre de l'IAIS (Association internationale des contrôleurs d'assurance) et a adopté le Protocole multilatéral de coopération et d'échange de renseignements de cet organisme.

1009. L'équipe d'évaluation a été informée que la Commission a envoyé des propositions à 26 organes étrangers de régulation du secteur financier concernant la signature de protocoles d'accord. Les autorités autrichiennes, égyptiennes, allemandes, russes et kazakhes se sont déclarées intéressées et des négociations sont en cours.

1010. La SCFSM a reçu 11 demandes d'information d'homologues étrangers entre 2005 et 2008 et a eu besoin en moyenne de 30 jours pour y répondre. Les autorités ont signalé qu'aucune de ces demandes ne mentionnait des questions LAB/CFT. Toutes les demandes ont été acceptées.

Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM)

1011. L'article 7, paragraphe 16, de la Loi sur la réglementation par l'Etat du marché des valeurs mobilières et des titres autorise la SCSSM à coopérer avec les autorités publiques et les organisations non gouvernementales d'États étrangers, ainsi qu'avec des organisations internationales, dans des domaines relevant de sa compétence.

1012. La SCSSM a signé des protocoles d'accord avec la Commission nationale du marché des valeurs mobilières de Moldova (1997), la Commission chinoise de régulation des valeurs mobilières (1997), le Service des valeurs mobilières du ministère de la Défense de la République de Belarus (2004), l'Agence nationale de surveillance financière et de comptabilité de la République kirghize (2004), la Commission nationale des valeurs mobilières de Géorgie (2005) et la Commission nationale des valeurs mobilières de la République d'Azerbaïdjan (2008). Elle poursuit actuellement ses efforts en vue de signer des protocoles d'accord avec huit pays

supplémentaires. La Commission est également membre de l'OIV (Organisation internationale des commissions de valeurs).

1013. La Commission nationale du marché des titres des valeurs mobilières a signalé n'avoir jamais reçu de demandes d'aide émanant d'homologues LAB/CFT internationaux.

1014. La Banque nationale, la Commission nationale du marché des titres et des valeurs mobilières (SCSSM) et la Commission nationale de réglementation des marchés des services financiers (SCFSM) ne sont pas autorisées à mener des enquêtes pour le compte de leurs homologues étrangers.

1015. Enfin, l'analyse menée dans les sections antérieures du présent rapport s'applique également à la mise en œuvre de la R. 40 sous l'angle des obligations énoncées dans la RS. V.

6.5.2 Recommandations et commentaires

1016. En vue d'accorder à leurs homologues étrangers la coopération internationale la plus large possible, les autorités ukrainiennes devraient revoir le cadre juridique actuel et procéder aux modifications nécessaires, afin que les autorités compétentes soient autorisées à échanger des renseignements de leur propre initiative.

6.5.3 Conformité avec les Recommandations 40 et RS. V

| | Notation de conformité | Résumé des raisons (propres à la section 6.5) justifiant la notation globale de conformité |
|--------------|-------------------------------|---|
| R. 40 | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Lacunes dans le cadre juridique concernant les échanges spontanés de renseignements. |
| RS. V | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes identifiées sous l'angle de la mise en œuvre de la R. 40 ont exercé un effet négatif sur la notation de conformité avec la présente Recommandation. |

7 AUTRES SUJETS

7.1 Ressources et statistiques

1017. Conformément aux Recommandations 30 et 32, les évaluateurs effectuent des descriptions, analyses et recommandations visant à une amélioration du système et figurant dans les sections pertinentes du rapport (exemple : dans l'intégralité de la section 2, dans certaines parties des sections 3 et 4, dans le cadre de la section 6). Il n'existe qu'une seule notation pour chacune des Recommandations, même lorsque ces Recommandations sont traitées dans plusieurs sections. La section 7.1 du rapport abrite un tableau indiquant les notations et leurs justifications.

| | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité |
|--------------|-------------------------------|---|
| R. 30 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les informations sont limitées et ne permettent pas de déterminer si le SCS dispose de ressources financières, humaines et techniques adéquates ; • Les ressources en personnel affectées par le ministère de la Justice au traitement des demandes d'entraide judiciaire et d'extradition sont insuffisantes ; • Les autorités de surveillance ne disposent pas d'effectifs suffisants et, |

| | | |
|--------------|-----------|---|
| | | <p>concernant la SCFSRM, ne sont peut-être pas suffisamment indépendantes et n'ont pas toujours la capacité d'attirer et de retenir des personnes compétentes ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • On peut nourrir de sérieux doutes concernant la capacité du ministère des Finances à s'acquitter de la surveillance LAB/CFT des casinos, compte tenu des faibles ressources dont dispose cette administration ; • On ne dispose pas de données relatives aux ressources affectées à l'élaboration et au maintien du système LAB/CFT au niveau des politiques gouvernementales ; • Un complément de formation du personnel des autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme apparaît nécessaire. |
| R. 32 | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Il conviendrait de renforcer l'examen collectif des performances du système dans son ensemble et la coordination stratégique ; • Les autorités compétentes ne conservent aucun ensemble de statistiques complet sur une base annuelle concernant : <ul style="list-style-type: none"> - le nombre de cas et le montant des avoirs gelés, saisis, ou confisqués en relation avec le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et les produits du crime ; - les rapports relatifs à des transactions en espèces (y compris en devises étrangères) dépassant un certain montant ou à des transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur ; - l'ensemble des demandes d'entraide judiciaire et d'extradition (y compris les demandes concernant le gel, la saisie ou la confiscation de biens qui ont été formulées ou reçues en matière de blanchiment de capitaux, d'infractions sous-jacentes et de financement du terrorisme), la nature des demandes, l'acceptation ou le refus de ces demandes ainsi que les délais de réponse ; - les demandes formelles d'entraide judiciaire reçues ou formulées concernant directement ou indirectement des faits relevant du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et la question de savoir si lesdites demandes ont été acceptées ou rejetées par les autorités de surveillance. |

IV. TABLEAUX

Tableau 1 : Niveaux de conformité aux Recommandations du GAFI

Tableau 2 : Plan d'action recommandé pour améliorer le système de LAB/CFT

Tableau 3 : Réponse des autorités à l'évaluation

Tableau 1. Niveaux de conformité aux Recommandations du GAFI

| Quarante Recommandations | Notation de conformité | Résumé des raisons justifiant la notation de conformité ¹¹³ |
|--|---------------------------|--|
| Systèmes légaux | | |
| 1. Infraction de blanchiment de capitaux | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les actes de conversion ou de transfert de biens ne semblent pas totalement couverts ; • La notion de biens ne semble couvrir ni les biens intangibles, ni les documents ou instruments attestant un droit de propriété ou d'un intérêt sur ces biens ; • Il n'est pas possible de lancer une enquête ou d'engager des poursuites de façon autonome pour une infraction de blanchiment de capitaux, de même qu'aucune condamnation pour cette infraction ne peut être prononcée sans qu'une condamnation pour une infraction sous-jacente — prouvant que les biens sont les produits d'un crime — n'ait été prononcée au préalable ou simultanément ; • Deux catégories d'infractions (le délit d'initié et la manipulation de marchés) sur les 20 désignées ne sont pas couvertes et le financement du terrorisme n'est pas, lui non plus, couvert sous tous ses aspects ; • Le seuil appliqué aux infractions sous-jacentes ne correspond pas aux exigences de la Recommandation 1 ; • La mise en œuvre de l'infraction ne semble pas poser de difficultés. |
| 2. Élément intentionnel de l'infraction de blanchiment de capitaux et responsabilité des entreprises | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Alors que la responsabilité des personnes morales au titre du blanchiment de capitaux n'est pas établie, leur responsabilité civile ou administrative — à l'exception de la responsabilité pour violation du régime de lutte contre le blanchiment — semble déficiente ; • L'efficacité des sanctions n'a pas pu être pleinement évaluée et, en tout état de cause, les personnes morales ne font pas l'objet de sanctions pénales, civiles ou administratives pour blanchiment de capitaux qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives |
| 3. Confiscation et mesures provisoires | PC | <ul style="list-style-type: none"> • La confiscation des instruments, ainsi que la confiscation d'un bien de valeur équivalente ou celle des revenus, profits ou autres avantages tirés du produit d'un crime |

¹¹³ Ces facteurs ne doivent être recensés que si la notation est inférieure à Conforme.

| | | |
|---|-----------|--|
| | | <p>commis dans le cadre d'une infraction de blanchiment de capitaux, n'est pas couverte dans le cadre juridique ukrainien ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les biens découlant de la commission de certaines infractions sous-jacentes ne peuvent pas être confisqués ; • La législation ukrainienne est déficiente sous l'angle de la confiscation des biens utilisés ou censés être utilisés aux fins de financement du terrorisme ; • L'application efficace des mesures de confiscation concernant le blanchiment de capitaux ou ses infractions sous-jacentes ne saurait être analysée, faute de statistiques pertinentes. |
| Mesures préventives | | |
| 4. Lois sur le secret professionnel compatible avec les Recommandations | PC | <ul style="list-style-type: none"> • La capacité des autorités de poursuite pénale d'accéder aux informations détenues par certains secteurs en temps voulu est limitée et les intéressés connaissent mal les procédures applicables en la matière ; • L'équipe d'évaluation nourrit de graves préoccupations concernant la mise en œuvre concrète des dispositions relatives au secret bancaire. |
| 5. Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Concernant les banques, les mesures de vigilance en cas de transactions occasionnelles supérieures au seuil désigné ne visent que les opérations effectuées en espèces ; • L'obligation d'appliquer des mesures de vigilance en cas de transactions occasionnelles revêtant la forme de virements électroniques n'est prévue ni par la législation, ni par la réglementation ; • Les banques ne sont pas explicitement tenues d'appliquer des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, lorsqu'elles nourrissent un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, indépendamment d'un seuil éventuel ; • La législation et la réglementation n'énoncent aucune exigence explicite concernant la marche à suivre en présence de doutes quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues. Les obligations actuelles ne mentionnent pas la vigilance à l'égard de la clientèle et ne couvrent pas toutes les mesures de vigilance ; • La définition de la notion de bénéficiaire effectif ne couvre pas les personnes physiques et rien dans la législation ou la réglementation n'impose aux institutions financières de déterminer les personnes qui possèdent ou exercent in fine un contrôle effectif sur le client ; • Les institutions gérant des valeurs mobilières ne sont tenues d'identifier les bénéficiaires effectifs et de comprendre la propriété et la structure de contrôle du client que dans les situations comportant un risque accru ; • Les institutions gérant des valeurs mobilières ne sont |

| | | |
|--|-----------|---|
| | | <p>tenues d'obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires que dans les situations comportant un risque accru ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rien dans la législation ou la réglementation n'impose à l'ensemble des institutions financières d'exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires ; • Aucune disposition n'impose aux institutions financières non bancaires d'exercer une vigilance constante englobant un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de cette relation d'affaires, afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'a l'institution de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, le cas échéant, de l'origine des fonds ; • Aucune disposition n'impose aux institutions financières de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque de clients, de relations d'affaires ou de transactions ; les obligations imposées aux banques ne couvrent pas certains éléments de la vigilance renforcée ; • Aucune disposition n'impose explicitement aux institutions financières non bancaires d'appliquer des mesures de vigilance aux clients existants. |
| 6. Personnes politiquement exposées | NC | <ul style="list-style-type: none"> • Les autres moyens contraignants ne contiennent aucune définition de la notion de PPE ; • Aucune disposition n'impose aux institutions financières de disposer de systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client potentiel, un client ou le bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée ; • Aucune disposition n'impose d'obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer une relation d'affaires avec une PPE, lorsqu'un client a été accepté et où celui-ci — ou bien son bénéficiaire effectif — s'avère être (ou devient) par la suite une PPE ; • lorsqu'un client a été accepté et s'avère par la suite être — lui-même ou son bénéficiaire effectif — ou devient une PPE ; • Aucune disposition n'impose de prendre toutes mesures raisonnables pour identifier l'origine du patrimoine et l'origine des fonds des clients et bénéficiaires effectifs identifiés comme des PPE ; • Aucune disposition n'impose de procéder à une surveillance renforcée et continue de la relation d'affaires avec une PPE. |
| 7. Relations de correspondant bancaire | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'impose explicitement de rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de sa surveillance, y compris en vérifiant si l'institution concernée a fait l'objet |

| | | |
|--|------------|--|
| | | <p>d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'impose de vérifier que les systèmes LAB/CFT de l'institution cliente sont pertinents et efficaces ; • Aucune disposition n'impose directement d'obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire. |
| 8. Technologies nouvelles et relations d'affaires à distance | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'impose explicitement aux institutions financières d'élaborer des politiques et de mettre en place des dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties. |
| 9. Tiers et apporteurs d'affaires | N/D | |
| 10. Conservation des documents | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Les institutions financières non bancaires ne sont pas tenues de conserver une trace écrite des données d'identification pendant au moins cinq ans après la clôture du compte ou la fin de la relation d'affaires ; • Aucune disposition ne prévoit que les pièces se rapportant aux transactions devraient être suffisantes pour permettre la reconstitution des différentes transactions. |
| 11. Transactions inhabituelles | LC | <ul style="list-style-type: none"> • L'obligation d'étudier dans toute la mesure du possible le contexte et l'objet de toutes les transactions financières inhabituelles n'est pas explicitement couverte ; • La mise en œuvre de la couverture prescrite des données figurant dans le registre des transactions financières soumises à un contrôle laisse à désirer dans le secteur financier non bancaire. |
| 12. EPFND - R. 5, 6, 8-11 | NC | <ul style="list-style-type: none"> • Les agents immobiliers, les négociants en métaux ou pierres précieuses, les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes, les prestataires de services aux sociétés et les comptables ne sont tenus à aucune obligation au titre des Recommandation 5, 6, 8, 9, 10 et 11. <p>Casinos R. 5</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose aux casinos de prendre des mesures de vigilance dès lors que leurs clients effectuent des transactions financières égales ou supérieures à 3 000 USD/EUR ; • Les casinos ne sont pas tenus de prendre des mesures de vigilance en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, indépendamment d'un seuil éventuel ; • Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose explicitement de tenir compte des doutes quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues. Les obligations en vigueur ne |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>mentionnent pas l'adoption de mesures de vigilance et ne couvrent pas toute l'étendue de la DVC ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • La définition du bénéficiaire effectif ne couvre pas les personnes physiques ; • Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose aux EPFND de déterminer l'identité des personnes physiques qui in fine possèdent ou contrôlent le client ; • Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose spécifiquement d'exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires ; • Aucune disposition n'impose aux EPFND de faire preuve d'une vigilance constante englobant un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de cette relation d'affaires, afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'a l'institution de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, le cas échéant, de l'origine des fonds ; • Aucune disposition générale n'impose aux EPFND de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories à plus haut risque de clients, de relations d'affaires ou de transactions ; • Aucune disposition n'impose explicitement d'appliquer des mesures de vigilance aux clients existants ; • Certaines préoccupations se sont fait jour concernant l'efficacité de la mise en œuvre des exigences relatives à l'identification des clients dans le secteur du casino. <p>R. 6</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autres moyens contraignants ne contiennent aucune définition de la notion de PPE ; • Aucune disposition n'impose aux institutions financières de mettre en place des systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client potentiel, un client ou un bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée ; • Aucune disposition n'impose l'obtention de l'autorisation de la haute direction avant de nouer une relation d'affaires avec une PPE, y compris dans les cas où un client a déjà été accepté ou bien s'avère être (ou devient) par la suite une personnalité politiquement exposée ; • Aucune disposition n'impose de prendre toutes mesures raisonnables pour identifier l'origine du patrimoine et l'origine des fonds des clients et bénéficiaires effectifs identifiés comme des PPE ; • Aucune disposition n'impose d'exercer une surveillance renforcée et continue de la relation d'affaires avec une PPE ; <p>R. 8</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'impose explicitement d'élaborer des politiques ou de se doter de dispositifs de gestion des |
|--|--|--|

| | | |
|--|-----------|--|
| | | <p>risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties.</p> <p>R. 9 (N/D)</p> <p>R. 10</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les institutions financières non bancaires ne sont pas tenues de conserver des traces écrites des données d'identification pendant au moins cinq ans. <p>R. 11</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'impose clairement d'étudier dans toute la mesure du possible le contexte et l'objet de chaque transaction financière inhabituelle ; • La mise en œuvre de la couverture prescrite des données figurant dans le registre des transactions financières soumises à un contrôle laisse à désirer. |
| 13. Déclarations d'opérations suspectes | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Le régime de déclaration des opérations suspectes ne saurait être considéré comme basé sur le risque et adapté aux spécificités des différents secteurs ; • Aucune disposition ne prévoit l'envoi d'une DOS dans les cas impliquant d'éventuels délits d'initiés ou manipulation de marchés ; • Certains types de tentatives d'opérations ne sont pas intégralement couverts ; • Le faible nombre de DOS enregistré hors du secteur bancaire nuit à l'efficacité de la mise en œuvre. |
| 14. Protection et interdiction d'avertir le client | LC | <ul style="list-style-type: none"> • La Loi fondamentale ne confère pas explicitement une protection aux entités agissant « de bonne foi », même lorsque les intéressés ne savaient pas précisément quelle était l'activité criminelle en question et même si l'activité illégale ayant fait l'objet du soupçon ne s'est pas réellement produite ; • Les institutions financières ne sont pas couvertes par l'interdiction d'avertir le client. |
| 15. Contrôles internes, conformité et audit | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Sauf en ce qui concerne les banques, aucune loi ou pratique n'impose explicitement de désigner un responsable de la mise en conformité LAB parmi les membres de la direction ; • Aucune disposition légale ou pratique n'impose aux institutions financières non bancaires de maintenir un dispositif de contrôle interne indépendant et convenablement doté en ressources afin de vérifier le respect des procédures, politiques et mesures de contrôle ; • Il convient de relever la faible sensibilisation des institutions financières non bancaires aux rôles et responsabilités du dispositif de contrôle interne ; • Les institutions financières ne sont pas totalement tenues de mettre en place des procédures appropriées lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer que cette tâche s'effectue selon des critères exigeants. |

| | | |
|---|-----------|---|
| 16. EPFND - R. 13 à 15 et 21 | NC | <ul style="list-style-type: none"> • Les mêmes lacunes que celles constatées sous l'angle de la mise en œuvre des Recommandations 13 à 15 et 21 concernant les institutions financières affectent également les EPFND ; • L'efficacité des déclarations émanant des EPFND est nulle ; • Les dispositifs de mise en conformité et de contrôle des EPFND ne sont pas en place. |
| 17. Sanctions | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les sanctions pécuniaires prévues par la Loi fondamentale ne sont ni dissuasives, ni proportionnées à la gravité des faits. La Loi fondamentale et les lois sectorielles prévoient des amendes d'un montant différent, ce qui peut générer une incertitude sur la peine encourue ; • L'efficacité du régime de sanctions est discutable ; • En vertu de la Loi sur les banques et les activités bancaires, une banque ne peut se voir retirer son permis que si elle a subi une perte importante de revenus ou d'actifs ; • L'éventail des sanctions disponibles n'est ni large, ni proportionné à la gravité de la violation et l'efficacité du régime de sanctions est discutable ; • Aucune preuve n'atteste l'existence d'un régime de sanctions et d'une pratique adéquate concernant les bureaux de change et les organismes proposant des services de transmission de fonds. |
| 18. Banques fictives | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'impose clairement aux institutions financières de 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. |
| 19. Autres formes de déclarations | C | |
| 20. Autres EPFND et techniques sûres de gestion des fonds | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Les obligations LAB/CFT ont été élargies aux entreprises non financières, sans évaluation préalable des risques. |
| 21. Attention particulière pour les pays représentant un risque supérieur | NC | <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'impose clairement aux institutions financières de porter une attention particulière à l'ensemble des relations d'affaires et des transactions avec des ressortissants ou des résidents de pays n'appliquant pas ou appliquant insuffisamment les Recommandations du GAFI ; • Aucune disposition n'impose explicitement que l'examen du contexte et de l'objet des transactions financières avec les pays n'appliquant pas ou appliquant insuffisamment les Recommandations du GAFI soit élargi dans toute la mesure du possible ; • Aucun mécanisme amélioré n'a été mis en place pour appliquer tout l'éventail des contre-mesures. |
| 22. Succursales et filiales à l'étranger | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Sauf en ce qui concerne les banques (dont la situation est spéciale), aucune disposition n'impose aux institutions financières de porter une attention particulière à leurs |

| | | |
|---|----|--|
| | | <p>succursales et filiales installées dans des pays n'appliquant pas ou appliquant insuffisamment les Recommandations du GAFI ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'impose aux intéressés de vérifier la mise en œuvre, dans la mesure où les lois et règlements locaux le permettent, de normes LAB/CFT plus rigoureuses. |
| 23. Réglementation, surveillance et suivi | PC | <ul style="list-style-type: none"> • La SCFSM ne procède pas à une surveillance sur place d'Ukrposhta sous l'angle des normes LAB/CFT ; • Les dispositions légales applicables aux institutions financières non bancaires (exception faite, dans une certaine mesure, des sociétés de gestion de biens) ne prévoient pas explicitement l'interdiction pour un criminel ou son bénéficiaire effectif de détenir une participation significative ou de contrôle ; • Les critères d'aptitude et d'honorabilité applicables aux personnes désirant acquérir une participation significative ou de contrôle dans une institution financière non bancaire (exception faite, dans une certaine mesure, des maisons de courtage) et aux membres de la haute direction desdites institutions sont très limités ; • Toutes les autorités de surveillance n'ont pas adopté une approche basée sur le risque en matière de surveillance LAB/CFT. La Banque nationale est la seule autorité à disposer des techniques requises pour procéder à des exercices de surveillance de ce type, mais se trouve concrètement limitée dans son action par l'obligation légale d'effectuer des inspections LAB/CFT sur place tous les ans ; • La SCSSM et la SCFSM n'exercent pas une surveillance consolidée basée sur le risque ; • Il convient de déplorer l'absence de cadre adéquat de surveillance LAB/CFT des bureaux de change et des systèmes de paiement. |
| 24. EPFND - Réglementation, surveillance et suivi | NC | <ul style="list-style-type: none"> • Le ministère des Finances n'a pas les pouvoirs adéquats pour exercer une surveillance LAB/CFT sur les établissements de jeux et pour les sanctionner si besoin est ; • La Recommandation 17 n'est pas mise en œuvre concernant les autres catégories d'EPFND ; • Le régime d'agrément des établissements de jeux pose un risque de mise en œuvre différenciatrice et d'usage impropre ; • Les critères censés empêcher les criminels ou leurs associés de devenir propriétaires ou bénéficiaires effectifs ou bien de faire partie de la direction d'un casino sont insuffisants ; • En dehors d'une tendance positive récente sous l'angle des sanctions infligées aux établissements de jeux par la SCFM, la pratique générale en la matière est déficiente ; • La Recommandation 24 n'est pas mise en œuvre concernant les autres catégories d'EPFND ; |

| | | |
|--|-----------|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Les ressources et les compétences dont dispose le ministère des Finances pour s'acquitter de sa fonction de surveillance LAB/CFT sont plutôt insuffisantes. |
| 25. Lignes directrices et retour d'information | LC | <ul style="list-style-type: none"> • La SCFM ne fournit pas un retour d'information au cas par cas aux entités soumises à l'obligation de déclaration concernant les dossiers transmis aux autorités de poursuite pénale ; • Les Directives LAB/CFT communiquées par la SCFSM et la SCSSM aux secteurs spécifiques qu'elles surveillent ne sauraient passer pour suffisantes ; • Il conviendrait de compléter les directives communiquées aux EPFND sur des questions autres que les déclarations d'opérations |
| Mesures institutionnelles et autres mesures | | |
| 26. CRF | C | |
| 27. Autorités de poursuite pénale | PC | <ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre pratique des procédures régissant les enquêtes de LAB/CFT et les risques de double emploi susceptible de nuire à l'efficacité des enquêtes LAB/CFT soulèvent des préoccupations ; • La corruption demeure une source importante de préoccupations ; • Les statistiques révèlent une diminution du nombre de poursuites pénales engagées et de procès ouverts, ce qui jette un doute sur l'efficacité de l'action des autorités de poursuite pénale. |
| 28. Pouvoirs des autorités compétentes | LC | <ul style="list-style-type: none"> • La question de l'obtention des informations nécessaires aux enquêtes LAB/CFT continue à poser problème. |
| 29. Autorités de surveillance | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les pratiques de surveillance LAB/CFT (sauf en ce qui concerne la Banque nationale) n'englobent pas clairement le sondage ; • Aucune disposition ne précise explicitement la portée de la surveillance LAB/CFT et les pouvoirs d'application aux bureaux de change ; • Sauf en ce qui concerne les banques qui jouissent d'une situation particulière, le régime des sanctions ne prévoit pas la possibilité de révoquer un dirigeant à titre permanent ; • Le montant maximal des amendes pouvant être infligé à une institution financière est trop faible. |
| 30. Ressources, intégrité et formation | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les informations étant limitées, il n'est pas possible de déterminer si la SCS dispose des ressources financières, humaines et techniques adéquates ; • Le ministre de la Justice dispose de ressources trop faibles pour pouvoir affecter un personnel suffisant aux questions d'entraide judiciaire et d'extradition ; • Les autorités de surveillance ne disposent pas d'un |

| | | |
|---|-----------|---|
| | | <p>personnel adéquat et, en outre, l'indépendance de la SCFSRM — de même que sa capacité à attirer et à conserver un personnel compétent — est sujette à caution ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • On peut émettre de sérieux doutes concernant la capacité du ministère des Finances — compte tenu de ses faibles ressources — à surveiller les casinos sous l'angle de la LAB/CFT ; • Force est de constater le manque de données relatives aux ressources affectées à l'élaboration et au maintien du système LAB/CFT au niveau politique ; • La formation complémentaire du personnel des autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme apparaît nécessaire. |
| 31. Coopération au plan national | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Les mécanismes en place vont dans la bonne direction, mais il conviendrait de faire des progrès en matière de communication d'information en retour et de respect de l'obligation de rendre compte, ainsi qu'en matière de coordination et de coopération, notamment au niveau opérationnel et entre autorités de surveillance. |
| 32. Statistiques | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Il faudrait renforcer l'évaluation de l'efficacité du système dans son ensemble et la coordination stratégique ; • Les autorités compétentes ne tiennent pas de statistiques annuelles complètes concernant : <ul style="list-style-type: none"> - le nombre de cas et le montant des avoirs gelés, saisis, ou confisqués en relation avec le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et les produits du crime ; - les déclarations visant des transactions en espèces (y compris en devises étrangères) au-delà d'un certain montant, ainsi que les transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur ; - toutes les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition (y compris les demandes concernant le gel, la saisie ou la confiscation de biens) formulées ou reçues en matière de blanchiment de capitaux, d'infractions sous-jacentes et de financement du terrorisme, la nature des demandes, l'acceptation ou le rejet de ces demandes ainsi que les délais de réponse ; - les demandes formelles d'assistance reçues dans le cadre ou à propos d'affaires de LAB/CFT et des informations sur la suite réservée à ces demandes par les autorités de surveillance. |
| 33. Personnes morales – bénéficiaires effectifs | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Le système existant ne permet pas une transparence suffisante concernant les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales ; • La relative facilité avec laquelle il s'avère possible de créer des sociétés fictives gêne les efforts LAB/CFT des autorités ; • Des préoccupations se font jour concernant l'accès en temps voulu aux informations adéquates, pertinentes et à |

| | | |
|---|------------|--|
| | | jour contenues dans la base USR. |
| 34. Constructions juridiques - bénéficiaires effectifs | N/D | |
| Coopération internationale | | |
| 35. Conventions | PC | <p>Mise en œuvre des Conventions de Vienne et de Palerme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certains éléments de l’incrimination de l’infraction de blanchiment de capitaux, — de même que l’application de la confiscation et des mesures provisoires — semblent déficients ; • Concernant spécifiquement la mise en œuvre de la Convention de Palerme, la responsabilité des personnes morales laisse à désirer ; • L’incrimination du financement du terrorisme ne couvre pas les éléments énoncés à l’article 2 de la Convention ; • Les modalités d’engagement de la responsabilité des personnes morales ne sont pas compatibles avec l’article 5 de la Convention. |
| 36. Entraide judiciaire | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Force est de constater l’absence de cadre juridique couvrant de manière détaillée les procédures visant les différents types d’entraide judiciaire, y compris le délai dans lequel il convient de répondre à une demande ; • L’information en retour communiquée par des pays tiers fait état de la piètre qualité des documents reçus ; • L’efficacité est source de préoccupations. |
| 37. Double incrimination | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Il est impossible d’accéder à une demande d’entraide judiciaire en l’absence de double incrimination, notamment en ce qui concerne les mesures moins intrusives et non contraignantes ; • Certains obstacles juridiques empêchent de répondre aux demandes d’extradition ; • Des différences propres à l’incrimination respective des infractions de BV et de FT d’une part et aux infractions sous-jacentes d’autre part exercent une influence dans ce contexte. |
| 38. Entraide judiciaire en matière de confiscation et gel | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Des failles et des incohérences dans les dispositifs d’identification, de gel, de saisie et de confiscation des biens pertinents — telles qu’elles transparaissent dans les sections 2.3 et 2.4 — affectent la capacité d’exécution de ces mesures dans le cadre de la lutte anti-blanchiment. |
| 39. Extradition | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Certains obstacles juridiques empêchent de répondre aux demandes d’extradition ; • Les limitations actuelles inhérentes à l’incrimination du blanchiment de capitaux pèsent sur la capacité de l’Ukraine à extradier des personnes soupçonnées de BC ; • L’efficacité du système d’extradition n’a pas pu être |

| | | |
|---|-----------|---|
| | | pleinement évaluée. |
| 40. Autres formes de coopération | LC | <ul style="list-style-type: none"> • Certaines failles dans le cadre juridique gênent l'échange spontané de renseignements. |
| Neuf Recommandations spéciales | | |
| RS. I Mise en œuvre des instruments des NU | NC | <ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre de la Convention pour la répression du financement du terrorisme est défectueuse sur plusieurs points, de même que celle des RCSNU 1267 et 1373, ainsi que des résolutions qui leur ont succédé. |
| RS. II Incrimination du financement du terrorisme | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les éléments du financement du terrorisme sont incriminés sur la seule base de la complicité, de la tentative ou de l'entente ; de sorte que ces agissements ne constituent pas une infraction autonome au sens de la RS. II ; • Plusieurs exigences ne sont pas respectées ou seulement partiellement respectées [par exemple l'application à tous les fonds en vertu de la Convention pour la répression du financement du terrorisme ; de la RS. II.1(c)ii ; de la RS. II.2 et 3, et de la R. 2, critères 2.2 à 2.5]. |
| RS. III Gel et confiscation des fonds des terroristes | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les organes officiels autorisés (SCFM ou autre) ne disposent pas du pouvoir d'imposer une suspension initiale (gel) des transactions financières ; • Aucune disposition ne prévoit explicitement que la suspension (gel) s'étend aux fonds appartenant à ou contrôlés par des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, en l'absence d'une décision rendue par un tribunal national ou un tribunal étranger compétent ; • Aucune procédure ne permet de décider rapidement d'une mesure de suspension (gel) de fonds terroristes sur la base d'une demande valable adressée par une autorité étrangère à la SCFM ou à un autre organe compétent (en dehors du Service de sécurité) ; • Il est impossible de décider la suspension (gel) de fonds ou d'autres biens n'étant pas liés à des transactions financières ; • Aucune procédure détaillée et portée à la connaissance du public ne permet le retrait de liste des personnes visées et de dégel des fonds ou autres biens de personnes ou entités retirées des listes, même si les intéressés ont été affectés par inadvertance par un mécanisme de gel ; • L'Ukraine ne s'est pas dotée de procédures adaptées pour autoriser l'accès à des fonds devant servir à couvrir des dépenses de base ; • La confiscation de fonds liés au terrorisme n'est pas possible dans le cadre d'une procédure pénale visant une infraction associée au terrorisme. |

| | | |
|--|-----------|--|
| RS. IV Déclarations d'opérations suspectes | PC | <ul style="list-style-type: none"> • L'incrimination du financement du terrorisme souffre de lacunes restreignant l'obligation de déclaration ; • Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose l'envoi de DOS en cas d'une quelconque tentative d'opération ; • La pratique illustre un manque de compréhension de l'obligation d'envoi de DOS dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme et l'inefficacité globale du système ; • Les lacunes identifiées sous l'angle de la mise en œuvre de la R. 40 ont exercé un effet négatif sur la notation de conformité avec la RS. IV. |
| RS. V Coopération au plan international | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes identifiées sous l'angle de la mise en œuvre R. 36, 37, 38 et 39 ont exercé un effet négatif sur la notation de conformité avec la RS. V ; • Les évaluateurs formulent des réserves sur la capacité pour l'Ukraine d'extrader dans le cadre de n'importe quelle infraction liée au financement du terrorisme. |
| RS. VI Obligations LAB/CFT applicables aux services de transmission de fonds ou de valeurs | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'impose aux personnes physiques et morales qui fournissent des services de TFV (qu'elles soient inscrites ou non au registre) de tenir une liste actualisée des agents auxquels elles ont recours ; • La mise en œuvre des Recommandations 5, 6, 7, 9, 10, 13, 15 et 22 dans le secteur des TFV souffre des mêmes lacunes que celles identifiées, concernant les banques, à la section 3 du présent rapport ; • R. 17 - Aucune statistique n'ayant été communiquée sur les TFV à l'équipe d'évaluation, celle-ci n'a pas été en mesure d'évaluer l'efficacité. |
| RS. VII Règles applicables aux virements électroniques | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Les obligations énoncées dans l'Ordonnance n° 211 relative à Ukrposhta ne remplissent pas les exigences du GAFI ; • Aucune disposition n'impose explicitement aux institutions financières d'adopter des procédures efficaces fondées sur une évaluation des risques afin d'identifier et traiter les virements qui ne sont pas accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre ; • Les autorités compétentes ne jouissent pas des pouvoirs requis et n'ont pas prévu de mesures pour contrôler efficacement le respect par les institutions financières non bancaires et Ukrposhta des obligations énoncées dans la Résolution n° 348 de la Banque nationale ; • Les autorités compétentes ne disposent pas des mécanismes nécessaires pour infliger des sanctions en cas de violation de certaines obligations énoncées dans la Résolution n° 348 de la Banque nationale. |
| RS. VIII Organismes à but non lucratif | PC | <ul style="list-style-type: none"> • Aucun examen du secteur des OBNL nationaux n'a été mené sous l'angle de son utilisation abusive aux fins de financement du terrorisme ; |

| | | |
|---|-----------|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Le secteur des OBNL est peu sensibilisé ; • Les mesures visant à promouvoir la surveillance ou le suivi efficace des OBNL sont déficientes et nul ne sait avec certitude si les règles en vigueur sont correctement appliquées ; • Aucune exigence légale n'impose explicitement à un OBNL d'établir et de garder à jour l'identité de la ou des personnes qui le possèdent, le contrôlent ou dirigent ses activités ; • Aucune exigence légale n'impose explicitement à un OBNL de conserver les pièces pendant au moins cinq ans et de mettre à la disposition des autorités compétentes les pièces relatives à leurs transactions nationales et internationales. |
| RS. IX Déclarations ou communications transfrontières | PC | <ul style="list-style-type: none"> • La Résolution de la Banque nationale et le texte explicatif correspondant de la SCS ne semblent pas couvrir tous les instruments au porteur. Les autorités compétentes ne disposent pas du pouvoir de bloquer ou retenir les espèces ou instruments au porteur soupçonnés d'être liés au financement du terrorisme ou au blanchiment de capitaux ; • Les amendes administratives en cas de fausse déclaration ou d'absence de déclaration ne sont ni dissuasives, ni efficaces ; • Les lacunes identifiées sous l'angle de la mise en œuvre de la R. 3 et de la RS. III s'appliquent également dans le présent contexte ; • Faute d'informations et de documents pertinents sur diverses questions, il n'a pas été possible à l'équipe d'évaluation de comprendre parfaitement le fonctionnement du système (concernant par exemple l'étendue des informations dont dispose la CRF ou le niveau de la coordination entre les autorités compétentes), ni d'évaluer son efficacité ; • Il est permis de nourrir des doutes sur les ressources humaines et financières de la SCSSM et sur l'existence d'une formation adaptée et pertinente. |

Tableau 2 : Plan d'action recommandé pour améliorer le système de LAB/CFT

| Système de LAB/CFT | Action recommandée (par ordre de priorité) |
|--|--|
| 1. Général | Aucun texte requis |
| 2. Système juridique et autres mesures connexes | |
| 2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R. 1 et 2) | <ul style="list-style-type: none"> • Modifier l'article 209 du CP afin d'inclure explicitement les actes de conversion ou de transfert de biens dans les éléments physiques de l'infraction de blanchiment de capitaux. • Veiller à ce que la notion de biens englobe tous les types d'avoirs, y compris les biens intangibles, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant la propriété de ces avoirs ou des droits y relatifs. • Incriminer la manipulation de marchés et les délits d'initiés et veiller à ce que l'éventail des infractions considérées comme sous-jacentes du blanchiment de capitaux dans le CP inclue les différentes catégories requises d'infractions sous toutes les formes pertinentes. • Revoir le seuil actuellement fixé pour les infractions sous-jacentes, de manière à l'aligner sur les exigences énoncées dans la Recommandation 1 du GAFI. • Insister davantage sur le caractère autonome des enquêtes et des poursuites visant les infractions de blanchiment de capitaux et notamment sur la possibilité de prononcer une condamnation pour BC sans obtenir — en même temps ou au préalable — une condamnation pour une infraction sous-jacente prouvant que les biens sont les produits du crime. Dans ce contexte, les autorités devraient s'intéresser à la question de la preuve requise pour établir l'infraction principale dans les affaires autonomes de blanchiment de capitaux en évaluant dans quelle mesure les tribunaux peuvent déduire une infraction sous-jacente de faits objectifs, afin d'obtenir des décisions judiciaires faisant autorité. Les examinateurs estiment que, comme dans d'autres pays, il serait utile d'établir de manière incontestable dans la législation qu'une condamnation pour blanchiment de capitaux peut être obtenue en l'absence de la constatation judiciaire d'une culpabilité pour une infraction sous-jacente. Il serait nécessaire d'élaborer d'autres consignes et peut-être aussi d'envisager de compléter la législation de manière à clarifier une partie de ces questions. • Revoir l'approche actuelle en matière de responsabilité pénale des personnes morales et envisager la possibilité de modifier le CP, de manière à rendre ces personnes pénalement responsables notamment lorsqu'elles commettent des actes de blanchiment de capitaux. • Revoir le cadre juridique en place et les mesures prises jusqu'à présent pour veiller à ce que les personnes morales fassent l'objet de sanctions pénales, civiles ou administratives pour blanchiment de capitaux qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives. • Améliorer et mettre en œuvre des programmes de formation adéquats visant à accroître la capacité des procureurs à enquêter et |

| | |
|---|---|
| | <p>à poursuivre dans des affaires de blanchiment de capitaux et la capacité des juges à appliquer efficacement l'article 209, notamment sous l'angle du type et du niveau des preuves considérées comme recevables par les tribunaux pour établir les éléments physique et intentionnel de l'infraction.</p> |
| <p>2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS. II)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que la définition du terrorisme englobe complètement tous les actes énoncés à l'article 2.1 de la Convention pour la répression du financement du terrorisme. • Modifier le CP et introduire une infraction autonome de financement du terrorisme conforme aux exigences énoncées à l'article 2 de la Convention pour la répression du financement du terrorisme et aux caractéristiques prévues par la RS. II. • Veiller à ce que les infractions de financement du terrorisme soient des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux. • Veiller à ce que les infractions de financement du terrorisme s'appliquent indépendamment de la question de savoir si la personne accusée d'avoir commis les infractions est du même pays ou d'un autre pays que celui dans lequel sont situés les terroristes ou les organisations terroristes ou dans lequel les actes terroristes se sont produits ou vont se produire. • Prévoir que la seule condition requise est que les actes auraient été qualifiés d'infractions sous-jacentes s'ils avaient été commis sur le territoire national. • Revoir l'approche actuelle en matière de responsabilité pénale des personnes morales et envisager la possibilité de modifier le CP de manière à rendre les personnes morales pénalement responsables du blanchiment de capitaux ou, à défaut, engager la responsabilité civile ou administrative desdites personnes au titre de cette infraction. • Prendre les mesures requises pour que les sanctions pénales, civiles ou administratives applicables aux personnes physiques et morales au titre du blanchiment de capitaux soient efficaces, proportionnées et dissuasives. |
| <p>2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R. 3)</p> | <p>Les autorités ukrainiennes devraient veiller à ce que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le cadre juridique prévoit explicitement la confiscation des instruments, la confiscation de biens d'une valeur équivalente, ainsi que la confiscation des revenus, profits ou autres avantages tirés du produit d'un crime, dans le contexte d'une infraction de blanchiment de capitaux ; • toutes les infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux prévoient la possibilité de confisquer les biens d'un contrevenant conformément aux exigences du GAFI ; • les biens utilisés ou censés être utilisés dans des affaires de financement du terrorisme soient confisqués ; • des statistiques complètes soient conservées sur une base annuelle concernant le nombre de cas et le montant des avoirs gelés, saisis, ou confisqués en relation avec le BC, le FT et les produits du crime. |
| <p>2.4 Gel des fonds utilisés</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La Loi fondamentale devrait envisager d'accorder le pouvoir d'exécuter une suspension initiale (gel) des transactions |

| | |
|---|---|
| <p>pour financer le terrorisme (RS. III)</p> | <p>financières non seulement aux entités financières et non financières désignées, mais également aux autorités compétentes (dont la SCFM).</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'Ukraine devrait explicitement préciser que la suspension (gel) des fonds terroristes s'étend aux affaires dans lesquelles aucune décision judiciaire émanant d'un tribunal national ou décision étrangère appropriée n'a été rendue, mais où il s'avère que les fonds sont la propriété ou sont placés sous le contrôle de personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent. • Les mécanismes de gel des autres pays sont appliqués par l'intermédiaire du Service de sécurité ukrainien, lequel communique à la SCFM les décisions judiciaires et autres des autorités étrangères compétentes. Il est recommandé de permettre de décider rapidement de la suspension (gel) de fonds terroristes sur la base également de demandes appropriées envoyées par un pays tiers à la SCFM ou à d'autres autorités compétentes. • Le cadre juridique LAB/CFT ukrainien devrait permettre la suspension (gel) des fonds ou autres avoirs n'étant pas liés à des transactions financières. • L'Ukraine devrait revoir et compléter les procédures prévues actuellement pour examiner en temps voulu les demandes de retrait de liste, élaborer des procédures de dégel des fonds ou autres avoirs appartenant aux personnes retirées des listes en temps voulu et prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que de telles procédures sont efficaces et portées à la connaissance du public. • L'Ukraine devrait se doter d'une procédure autorisant l'accès à des fonds ou autres biens qui ont été gelés et dont il a été décidé qu'ils devaient servir à couvrir des dépenses de base, le paiement de certains types de commissions, de frais et de rémunérations de services ainsi que de dépenses extraordinaires. • Il est recommandé de revoir les dispositions en vigueur actuellement, de manière à permettre la confiscation de fonds ou autres biens liés au terrorisme dans le cadre d'une procédure pénale visant des infractions liées au terrorisme (lesquelles sont énumérées aux articles 258, paragraphes 1 à 4, du CP). |
| <p>2.5 La cellule de renseignements financiers et ses fonctions (R. 26)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La SCFM remplit les exigences énoncées dans la R. 26. L'équipe d'évaluation suggère néanmoins que cet organisme poursuive ses efforts en vue d'accroître la qualité des dossiers soumis aux autorités de poursuite pénale en veillant à ce que les informations soient communiquées en temps utile et en vue de revoir le processus de diffusion de manière à s'assurer que les dossiers parviennent dans chaque cas à l'autorité de poursuite pénale appropriée. |
| <p>2.6 Autorités de poursuite pénale, d'enquête ou autres autorités compétentes (R. 27 et 28)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • L'Ukraine devrait examiner la situation actuelle à la lumière des préoccupations spécifiques exprimées par les autorités de poursuite pénale, évaluer les problèmes de mise en œuvre concrète des procédures applicables aux enquêtes visant des affaires de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme et prendre les mesures nécessaires pour répondre à ces |

| | |
|---|---|
| | <p>préoccupations et éliminer le risque de double emploi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les procédures d'obtention de documents et d'informations dans le cadre d'une enquête devraient être minutieusement examinées et modifiées. • De même, des formations adéquates devraient être dispensées au personnel des autorités dans les régions, ce qui permettrait aux intéressés d'obtenir plus facilement cette information. • En dépit des efforts actuels des autorités pour éliminer la corruption, il est recommandé de poursuivre les efforts dans ce domaine de manière à ce que cette pratique ne gêne pas l'action des autorités de poursuite pénale. • De plus, compte tenu du fait que l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'examiner le cadre de la formulation des normes professionnelles et des règles éthiques de comportement, les autorités sont priées d'examiner la situation actuelle et de prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que le personnel des autorités de poursuite pénale soit tenu d'observer des normes professionnelles et éthiques élevées. • Les autorités devraient également poursuivre leurs efforts en matière de formation et élaborer des consignes afin d'accroître les connaissances spécialisées du personnel concerné sur les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et, plus généralement, sur la délinquance financière. • Les compétences des autorités de poursuite pénale et des autorités judiciaires devraient manifestement être renforcées, notamment dans les régions, surtout par le biais d'une formation (initiale et/ou continue) — mettant l'accent sur le recours systématique aux enquêtes financières, ainsi que sur l'emploi d'outils modernes d'enquête et d'analyse et sur le recours à l'informatique — et de la communication de consignes pertinentes. |
| <p>2.7 Déclaration/communication de transactions transfrontalières (RS. IX)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • L'Ukraine devrait procéder aux changements requis afin que la Résolution de la Banque nationale et la notice explicative remise avec le formulaire de déclaration du Service d'État des douanes (SCS) mentionnent également les instruments au porteur et non pas uniquement les chèques de voyage. • La SCS devrait être investie du pouvoir de retenir les espèces ou instruments au porteur soupçonnés d'être liés au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. • Les autorités devraient revoir le système actuel de notification et veiller à ce qu'il couvre intégralement toutes les transactions transfrontalières suspectes ou bien permette à la CRS de disposer d'informations directes sur toutes les déclarations effectuées dans le cadre du système de notification. Les informations contenues dans les formulaires des douanes ne sont pas retenues par la SCSSM : un système devrait donc être élaboré afin de permettre leur conservation. • Les peines administratives pour non-déclaration ou déclaration frauduleuse devraient être considérablement alourdies. • Il est recommandé aux autorités d'entreprendre l'évaluation des capacités humaines et financières de la SCS, de manière à s'assurer que cette commission peut correctement prendre les |

| | |
|--|---|
| | <p>mesures requises pour détecter et empêcher les transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De plus, des efforts supplémentaires devraient être déployés de manière à couvrir — au moyen de consignes et d'une formation appropriées — les questions liées aux transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur, ainsi que les méthodes liées au blanchiment de capitaux et supposant l'envoi de sommes d'argent en liquide en provenance ou à destination d'Ukraine, et à sensibiliser les services douaniers aux questions de blanchiment de capitaux. • Les efforts visant à prévenir et à sanctionner la corruption au sein des services douaniers devraient être maintenus. |
|--|---|

| | |
|---|---|
| 3. Mesures préventives – Institutions financières | |
| 3.1 Risque de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme | |
| 3.2 Devoir de vigilance, y compris les mesures d'identification renforcées ou réduites (R. 5 à 8) | <ul style="list-style-type: none"> • Tous les types d'institutions financières définis dans le glossaire du GAFI sont couverts par les obligations LAB/CFT dans le cadre d'un ensemble constitué de la Loi fondamentale, de la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers et de la Loi sur le marché des titres et des valeurs mobilières. Cependant, l'Ukraine gagnerait à peaufiner les définitions énoncées dans la Loi fondamentale afin d'uniformiser la terminologie. • Diverses dispositions légales et réglementaires énoncent les obligations LAB/CFT, souvent au prix d'une redondance voire, dans certains cas, d'incohérences sous l'angle des exigences applicables aux institutions financières. Une partie des institutions interrogées par l'équipe d'évaluation estime que les autorités auraient intérêt à fusionner les exigences en un nombre restreint de documents, afin de simplifier les choses. • Compte tenu du fait que bon nombre des normes du GAFI sont supposées s'appliquer sur un pied d'égalité à l'ensemble des institutions, l'Ukraine est encouragée à simplifier les exigences énoncées dans ses dispositions légales et dans « d'autres moyens contraignants » de manière à éliminer tout double emploi. En particulier, elle devrait envisager d'aligner la Loi fondamentale sur les critères du GAFI marqués d'un astérisque. <p>Recommandation 5</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concernant la R. 5, l'Ukraine devrait veiller à ce que les exigences suivantes soient clairement couvertes par la législation ou la réglementation : <ul style="list-style-type: none"> – les banques devraient être tenues à la vigilance lorsqu'elles effectuent des transactions occasionnelles supérieures au seuil désigné applicable (cette obligation ne devrait donc pas se limiter aux transactions effectuées en espèces) ; – il faudrait identifier les clients effectuant des transactions occasionnelles sous forme de virements électroniques ; – les banques devraient être tenues au devoir de vigilance en |

| | |
|--|---|
| | <p>présence d'un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme indépendamment de tout seuil éventuel ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - il faudrait prendre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle en cas de doutes quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues ; en particulier, les exigences en vigueur devraient être renforcées et prévoir clairement l'obligation de vigilance et l'adoption de tout l'éventail des mesures de DVC ; - la définition de la notion de bénéficiaire effectif devrait englober tous les éléments du glossaire du GAFI, y compris les personnes physiques, et obliger par conséquent les institutions financières à déterminer l'identité des personnes physiques qui in fine possèdent ou contrôlent le client ; - il faudrait exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires applicable à toutes les institutions financières. <ul style="list-style-type: none"> • De plus, les dispositions suivantes devraient figurer dans la législation, la réglementation ou d'autres moyens contraignants : <ul style="list-style-type: none"> - les sociétés de placement devraient être tenues d'identifier le bénéficiaire effectif et de comprendre la propriété et la structure de contrôle du client dans toutes les situations et non pas uniquement dans celles caractérisées par un risque élevé ; - les sociétés de placement devraient être tenues d'obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagés de la relation d'affaires dans toutes les situations ; - les institutions financières non bancaires devraient être tenues d'exercer une vigilance constante passant par un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de cette relation d'affaires, afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'a l'institution de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, le cas échéant, de l'origine des fonds ; - obligation de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories de clients, de relations d'affaires ou de transactions présentant un risque plus élevé ; - obligation d'appliquer les mesures de DVC aux clients existants par les institutions financières non bancaires. • L'Ukraine intègre partiellement une approche basée sur le risque dans l'énoncé de diverses exigences. Cependant, elle devrait envisager de reconnaître explicitement ladite approche dans la législation et les autres moyens contraignants. Cette initiative lui permettrait de recourir davantage aux exigences énoncées dans les normes du GAFI mais n'étant pas actuellement appliquées en Ukraine, y compris la vigilance simplifiée et la vigilance renforcée. • Les autorités ukrainiennes devraient veiller à ce que les institutions financières bénéficient d'un accès plus large et plus simple aux informations détenues par le Registre officiel et par l'Administration fiscale. • Il conviendrait de s'attaquer à la contradiction inhérente au fait que |
|--|---|

les ordonnances de la SCFM qui sont applicables aux banques ne reconnaissent pas à la Banque nationale le pouvoir d'infliger des sanctions pour violation. Même si la Banque nationale a signalé que la plupart des exigences énoncées dans lesdites ordonnances sont reprises dans sa Résolution n° 189, les autorités devraient envisager d'harmoniser ces exigences en les fusionnant dans un seul et même texte.

- La loi fondamentale devrait inclure un renvoi à la définition du financement du terrorisme telle qu'elle figure dans le CP.

Recommandation 6

- Concernant la R. 6, les autorités ukrainiennes devraient mettre en œuvre aussi rapidement que possible les exigences du GAFI relatives aux PPE et notamment inclure :
 - une définition des PPE claire, explicite et compatible avec le glossaire du GAFI ;
 - des exigences imposant aux institutions financières de mettre en place des systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client potentiel, un client ou le bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée ;
 - une exigence imposant aux institutions financières d'obtenir l'autorisation de leur haute direction avant de nouer une relation d'affaires avec une PPE ; cette obligation devrait également peser dans les cas où un client a déjà été accepté ou bien s'avère être (ou devient) par la suite une personnalité politiquement exposée ; et
 - une exigence imposant aux institutions financières de prendre toutes mesures raisonnables pour identifier l'origine du patrimoine et l'origine des fonds des clients et bénéficiaires effectifs identifiés comme des PPE ;
 - une exigence imposant aux institutions financières d'exercer une surveillance renforcée et continue de toute relation d'affaires avec une PPE.
- De plus, compte tenu des préoccupations des autorités concernant la corruption, l'Ukraine devrait envisager d'élargir explicitement les dispositions pertinentes aux PPE nationales.

Recommandation 7

- L'Ukraine gagnerait à formuler de manière plus explicite les exigences visant la relation de correspondant bancaire telles qu'elles sont exprimées dans la Résolution n° 189 de la Banque nationale au lieu de se fier uniquement à l'information entrée dans le questionnaire. En particulier, les tâches suivantes devraient être explicitement prescrites :
 - rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de sa surveillance, y compris en vérifiant si l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme ;
 - vérifier que les systèmes LAB/CFT des institutions

| | |
|---|--|
| | <p>correspondantes sont pertinents et efficaces ; et</p> <ul style="list-style-type: none"> – obtenir l’autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire. <p>Recommandation 8</p> <ul style="list-style-type: none"> • L’Ukraine devrait veiller à ce qu’il soit explicitement exigé des institutions financières de mettre en place des dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux relations d’affaires ou aux transactions qui n’impliquent pas la présence physique des parties. Ce point est d’autant plus important que le secteur financier ukrainien est en pleine croissance et que les institutions financières commencent à utiliser davantage des canaux n’impliquant pas la présence physique des parties. |
| 3.3 Tiers et apporteurs d’affaires (R. 9) | <ul style="list-style-type: none"> • La R. 9 ne paraît pas s’appliquer au système ukrainien. Compte tenu néanmoins du fait que le droit n’interdit pas expressément le recours à des tiers, il est recommandé de modifier la législation afin d’énoncer clairement que les institutions financières ne sont pas autorisées à se fier à des tiers concernant les vérifications d’identité ou les affaires apportées. |
| 3.4 Secret ou confidentialité des institutions financières (R. 4) | <ul style="list-style-type: none"> • L’Ukraine devrait revoir les limitations en vigueur, lesquelles semblent gêner la capacité des autorités de poursuite pénale à accéder en temps voulu à l’information détenue par certains secteurs et prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à la méconnaissance des procédures applicables pertinentes en la matière. • Les autorités ukrainiennes devraient rationaliser et simplifier les procédures en vigueur et dispenser une formation adéquate au personnel des autorités de poursuite pénale pour leur permettre de comprendre pleinement les exigences et la manière de s’y conformer de manière à obtenir des ordonnances judiciaires. Cette formation devrait notamment porter sur les procédures auxquelles peuvent recourir les autorités de poursuite pénale. |
| 3.5 Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R. 10 et RS. VII) | <p>Recommandation 10</p> <ul style="list-style-type: none"> • En ce qui concerne la Recommandation 10, l’Ukraine devrait reformuler de manière plus claire les exigences relatives à la conservation des documents telles qu’elles sont énoncées dans la législation ou la réglementation. Pour ce faire, elle devrait notamment : <ul style="list-style-type: none"> – veiller à ce que l’obligation de conservation des documents mentionne « toutes les pièces requises concernant les transactions » et non pas uniquement les documents. – exiger des institutions financières non bancaires de conserver une trace écrite des données d’identification pendant cinq ans au moins après la fin de la relation d’affaires ou la clôture du compte ; – exiger que les pièces se rapportant aux transactions soient suffisantes pour permettre la reconstitution des différentes transactions de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pénales. <p>Recommandation spéciale VII</p> |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • L'Ukraine devrait mettre en œuvre les critères détaillés énoncés dans la Recommandation spéciale VII du GAFI : <ul style="list-style-type: none"> – appliquer les exemptions en vigueur ; – veiller à ce que les exigences énoncées dans l'Ordonnance n° 211 soient conformes à celles énoncées dans la Résolution n° 348 de la Banque nationale et dans la RS. VII du GAFI ; – adopter des procédures efficaces, basées sur le risque, pour identifier et traiter les virements électroniques n'étant pas accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre. • Les autorités ukrainiennes devraient d'urgence surveiller efficacement le respect par les institutions financières non bancaires et Ukrposhta de la conformité aux règles et règlements associés à la RS. VII. • L'Ukraine devrait introduire des mécanismes permettant aux autorités compétentes d'infliger des sanctions adéquates, proportionnées et efficaces aux institutions financières non bancaires et à Ukrposhta en cas de violation spécifique des dispositions de la Résolution n° 348 de la Banque nationale. • L'Ukraine devrait mettre en place des mesures visant à garantir qu'Ukrposhta est efficacement surveillée aux fins de LAB/CFT. |
| <p>3.6 Suivi des transactions et de la relation d'affaires (R. 11 et 21)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La législation ukrainienne devrait explicitement exiger des institutions financières qu'elles examinent le contexte et l'objet de toutes les transactions financières inhabituelles. • Les autorités devraient davantage s'efforcer de garantir que les institutions financières des différents secteurs non bancaires connaissent les exigences en vigueur et appliquent systématiquement les dispositions relatives à l'étendue des données devant être consignées dans le registre des transactions financières faisant l'objet d'un contrôle financier. • Les institutions financières doivent être explicitement requises d'accorder une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions menées soit dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, soit avec des ressortissants de ces pays. • Les autorités ukrainiennes devraient modifier la législation et la réglementation, de manière à énoncer clairement l'obligation de vérifier — dans toute la mesure du possible — l'objet et le but des transactions financières exécutées soit dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI soit avec des ressortissants de ces pays, lorsque lesdites transactions n'ont pas d'objet économique ou licite apparent. • Les autorités devraient s'assurer de l'existence d'une base légale appropriée permettant l'application des contre-mesures pertinentes à l'ensemble des institutions financières et dans tous les cas où celles-ci effectuent des transactions ou entretiennent des relations commerciales ou autres avec des pays qui continuent à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les Recommandations du GAFI. |

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

Recommandation 13

- Les autorités devraient envisager la possibilité de réviser les dispositions pertinentes afin d'accorder davantage de place à l'approche basée sur les soupçons, ainsi qu'à la prise en considération de la nature et de la complexité des différents types d'entités soumises à l'obligation de déclaration.
- L'Ukraine devrait incriminer les délits d'initiés et la manipulation de marchés, de manière à permettre aux institutions financières d'envoyer des dos lorsqu'elles soupçonnent une transaction de porter sur des fonds générés par l'éventail requis des infractions pénales.
- La législation ou la réglementation devrait énoncer une définition du financement du terrorisme, ainsi que des indicateurs pouvant laisser soupçonner la commission de cette infraction.
- Même si la Loi fondamentale couvre certaines formes de tentatives d'opérations, il conviendrait d'adopter une disposition légale imposant la déclaration de tous les types de tentatives et non pas seulement de celles portant sur des opérations ayant été refusées par une entité soumise à l'obligation de déclaration.
- Les autorités devraient réexaminer la question de l'harmonisation du cadre réglementaire en vigueur afin de garantir la mise en œuvre uniforme du régime de déclaration, concernant notamment le délai accordé pour soumettre des déclarations à la SCFM.
- La part prédominante des DOS générés dans le cadre du contrôle financier obligatoire traduit l'absence d'approche basée sur les risques en matière de surveillance et de déclaration des transactions suspectes à la SCFM et soulève des préoccupations concernant l'efficacité de la mise en œuvre. Les performances du système pourraient bénéficier de la sensibilisation des institutions financières non bancaires au régime LAB/CFT : un objectif requérant l'amélioration des programmes de formation.

Recommandation spéciale IV

- Au vu des informations reçues pendant la visite, il semble que l'Ukraine devrait communiquer plus de consignes aux institutions soumises à l'obligation de déclaration concernant la manière de détecter les transactions suspectes liées au terrorisme, afin d'accroître l'efficacité du système des DOS FT.
- Les commentaires formulés à propos des Recommandations 13.3 et 13.4, valent également pour la RS. IV. Une disposition légale devrait exiger explicitement l'envoi d'une DOS en cas de tentative d'opération.

Recommandation 14

- Les autorités devraient revoir la formulation de l'article 8 de la Loi fondamentale, de manière à ce que cette disposition ne mentionne plus la condition préalable de « bonne foi » de l'entité soumise à l'obligation de déclaration et ne prévoie pas non plus de protection si celle-ci ne savait pas précisément quelle était l'activité criminelle en question, même si l'activité illégale ayant fait l'objet

| | |
|---|---|
| | <p>du soupçon ne s'est pas réellement produite.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il conviendrait d'interdire catégoriquement à l'ensemble du personnel — et non aux seuls dirigeants — des institutions financières d'avertir le client. <p>Recommandation 25</p> <ul style="list-style-type: none"> • La SCFM devrait être tenue de fournir un retour d'information spécifique au cas par cas — aux entités soumises à l'obligation de déclaration — dès lors qu'une affaire est close ou terminée (que ce soit parce que les poursuites sont achevées, parce que la déclaration s'est avérée concerner une opération légale ou pour toute autre raison) et, si l'information est disponible, l'institution concernée devrait être informée de cette décision ou de ce résultat. • La SCFM devrait envisager la possibilité de rendre publiques les déclarations envoyées aux autorités de surveillance sous une forme permettant une analyse plus globale, par exemple par type d'entités (sans indiquer le nom des institutions). • La SCFSRM et la SCSSM devraient renforcer leurs activités en matière de retour d'information et notamment communiquer au secteur privé les meilleures pratiques en matière de techniques, de méthodes et de tendances ainsi que des statistiques plus complètes. Une telle initiative pourrait influencer de manière positive sur le comportement du secteur non bancaire en matière de déclaration. |
| <p>3.8 Contrôles internes, conformité et succursales à l'étranger (R. 15 et 22)</p> | <p>Recommandation 15</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il conviendrait d'adopter des dispositions prévoyant clairement que le responsable de la mise en conformité LAB des institutions financières non bancaires doit être désigné au niveau de la direction. • Les autorités devraient modifier la législation en vigueur et exiger des institutions financières (à l'exception des banques) de maintenir un dispositif de contrôle interne indépendant et convenablement doté en ressources afin de vérifier le respect des règles LAB/CFT. Les autorités, et plus particulièrement la SCFSRM et la SCSSM, devraient déployer plus d'efforts pour accroître la perception par les institutions du rôle et de l'importance de la fonction d'audit interne. • Les dispositions exigeant des institutions financières qu'elles mettent en place des procédures appropriées lors de l'embauche des employés (sauf en ce qui concerne le recrutement du responsable de la mise en conformité LAB et de certains membres de la haute direction) devraient être mises en œuvre par le biais d'un texte légal ou d'actes/procédures adoptés en interne par ces entités. En pratique, seules les banques ont indiqué disposer de procédures internes. <p>Recommandation 22</p> <ul style="list-style-type: none"> • En dehors des banques — qui sont placées dans une position spéciale —, aucune autre institution financière n'est tenue d'accorder une attention particulière à ses succursales et filiales dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI : une anomalie qu'il conviendrait |

| | |
|------------------------------|--|
| | <p>de corriger.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'impose à l'ensemble des institutions financières de veiller à ce que leurs succursales et filiales à l'étranger appliquent des normes LAB/CFT plus rigoureuses, dans la mesure où les lois et règlements locaux le permettent. Les autorités devraient prendre des mesures appropriées pour modifier la formulation de la Loi fondamentale en conséquence. |
| 3.9 Banques fictives (R. 18) | <ul style="list-style-type: none"> • Les mesures de sécurité établies pour empêcher les relations de correspondant bancaire avec des banques fictives gagneraient à être complétées par une disposition interdisant spécifiquement aux institutions financières de nouer ou de poursuivre des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives. • Les institutions financières devraient également être explicitement tenues de s'assurer que leurs correspondants à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes. |

| | |
|---|--|
| 3.10 Système de surveillance et de contrôle - autorités compétentes et DOS : rôle, devoirs, fonctions, et pouvoirs (notamment pouvoirs de sanction) (R. 23, 29, 17 et 25) | <p>Recommandation 17</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités devraient réviser le régime de sanctions, de manière à prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de manquement par une personne physique ou morale à ses obligations LAB/CFT et à faire en sorte que l'éventail desdites sanctions soit large et proportionné à la gravité des faits. • Les portées respectives des articles 73 et 74 de la Loi sur les banques et les activités bancaires relatifs à la possibilité d'infliger des amendes aux dirigeants des banques devraient être harmonisées. De plus, cette loi devrait être modifiée afin que le permis d'une banque puisse être retiré, même si la violation n'a pas entraîné « une perte importante d'avoirs ou de revenus ». • Rien ne prouve l'existence d'un régime et d'une pratique de sanctions appropriés concernant les bureaux de change et les fournisseurs de services de transmission de fonds. Les autorités devraient revoir la situation et prendre les mesures qui s'imposent. <p>Recommandation 23</p> <ul style="list-style-type: none"> • La SCFSM devrait entamer une surveillance LAB/CFT sur site d'Ukrposhta et également améliorer la surveillance hors-site de cet organisme. • Les autorités sont incitées à définir plus clairement le terme « réputation commerciale irréprochable », afin que cette notion puisse être comprise par tous les actionnaires d'une banque. • Les dispositions légales applicables aux institutions financières non bancaires (à l'exclusion, dans une certaine mesure, des sociétés de gestion d'avoirs) n'interdisent pas explicitement aux criminels ou à leurs bénéficiaires effectifs d'acquérir une participation significative ou de contrôle dans une société de placement. • Les critères « d'aptitude et d'honorabilité » applicables aux personnes détenant une participation significative ou de contrôle dans une institution financière non bancaire (à l'exception, dans une certaine mesure, des sociétés de gestion d'avoirs) ou aux |
|---|--|

dirigeants de ladite institution sont très limités.

- Les procédures de surveillance de la SCSSM et la SCFSM devraient englober une analyse et une surveillance fondées sur le risque et reposant sur une base consolidée.
- Même si le risque associé au bureau de change est vraisemblablement faible, il conviendrait de mettre en place un cadre LAB/CFT adéquat permettant la surveillance de ces entités et dégageant les ressources nécessaires à cette tâche.
- La SCSSM est encouragée à poursuivre son action visant à réduire le nombre de sociétés fictives.

Recommandation 25

- La SCFSM et la SCSSM devraient élaborer davantage de consignes afin de mieux couvrir les divers secteurs qu'elles surveillent.

Recommandation 29

- Nul ne sait avec certitude dans quelle mesure les autorités autres que la Banque nationale — à savoir la SCFSM et la SCSSM — procèdent à des sondages dans le cadre de leurs activités de surveillance sur site. Ces autorités devraient veiller à procéder à des sondages.
- Aucune disposition ne définit explicitement la portée de la surveillance LAB/CFT et le pouvoir d'application de cette surveillance aux bureaux de change.
- Parmi les lois sectorielles, à part celles visant spécifiquement les banques, aucune ne permet la révocation de dirigeants en raison d'une violation de la législation. Cette question devrait être revue comme indiqué dans le rapport.
- En vertu de la Loi sur les banques et les activités bancaires, la Banque nationale peut infliger des sanctions lorsqu'elle détecte une violation de la législation bancaire. Rien n'indique clairement que la Loi fondamentale est considérée comme faisant partie de cette législation et, par conséquent, pourrait être appliquée efficacement par la Banque nationale. Cette question devrait être soigneusement revue par les autorités. De plus, il est conseillé à l'Ukraine de revoir les dispositions de la Loi sur les banques et les activités bancaires concernant la possibilité de révoquer un dirigeant.
- Le régime de sanctions mis en œuvre par la législation LAB/CFT en vigueur prévoit d'infliger différentes sanctions selon le type de violation (de la Loi fondamentale ou de la Loi sectorielle pertinente). Cette situation risquant d'engendrer des incertitudes, le système gagnerait à être clarifié sous l'angle des sanctions pouvant être infligées.

Recommandation 30

- Les effectifs du personnel des trois autorités de surveillance devraient être augmentés afin de prévoir une surveillance LAB/CFT efficace des institutions financières soumises à l'obligation de déclaration.

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • La question de l'indépendance et de l'autonomie de la SCFSM suscite certains doutes. De plus, la rotation du personnel dans cet organe de surveillance est extrêmement rapide, ce qui affecte sa capacité d'attirer et de retenir des personnes compétentes. Les autorités devraient prendre les mesures requises pour apaiser ces doutes. • En vertu de la Loi sur la fonction publique, une formation devrait être dispensée au moins tous les cinq ans. Ce délai semble trop long et devrait être revu à la baisse. • La SCSSM et la SCFSM devraient poursuivre leurs efforts afin de dispenser à leur personnel de surveillance une formation LAB/CFT adéquate. |
| 3.11 Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS. VI) | <ul style="list-style-type: none"> • Les prestataires de services TFV (qu'ils soient enregistrés pour transmettre des fonds en devise nationale ou en devises étrangères) devraient être tenus de conserver un jour la liste des agents auxquels ils ont recours. • Concernant les services TFV, l'Ukraine devrait mettre en œuvre les exigences énoncées dans les Recommandations 5, 6, 7, 9, 10, 13, 15, et 22, telles qu'elles sont analysées dans la section 3 du présent rapport. |
| 4. Mesures préventives : entreprises et professions non financières désignées | |
| 4.1 Devoir de vigilance et conservation des documents (R. 12) | <ul style="list-style-type: none"> • L'Ukraine devrait revoir le plus rapidement possible le régime LAB/CFT, de manière à s'assurer que toutes les EPFND sont correctement couvertes et que ces mesures sont effectivement mises en œuvre. • L'Ukraine devrait imposer le plus rapidement possible des exigences spécifiques — en matière d'identification du client et de conservation des documents — conformes aux Recommandations 5 et 10 aux agents immobiliers, aux négociants en métaux et pierres précieuses, aux avocats, aux notaires, aux autres professions juridiques indépendantes, aux prestataires de services aux sociétés et aux comptables. • Par conséquent, l'Ukraine devrait revoir le cadre existant applicable aux casinos, de manière à couvrir tous les critères pertinents et à introduire des mesures visant à remédier à cette situation en apportant les modifications requises aussi tôt que possible. • Les exigences LAB/CFT spécifiques relatives aux Recommandations 6, 8, 9 et 11 devraient être élargies à tous les secteurs. • L'Ukraine devrait également prendre des mesures afin de déterminer les moyens d'assurer le respect de ces exigences LAB/CFT dans lesdits secteurs. |
| 4.2 Déclaration d'opérations suspectes (R. 16) | <ul style="list-style-type: none"> • La portée de la Loi fondamentale devrait être élargie, afin de placer tous les types d'EPFND sous le régime DOS. Dans le contexte de la Recommandation 13, le système de notification par les EPFND devrait être amélioré en allégeant les contraintes inhérentes à l'article 8 de la Loi fondamentale, lequel ne prescrit |

| | |
|--|---|
| | <p>une déclaration d'opération suspecte qu'en cas d'exécution de transaction financière.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il serait nécessaire de sensibiliser davantage ce secteur, notamment au moyen d'une formation et de consignes appropriées. • En dehors de la mise en œuvre des règles internes de contrôle financier, les autres exigences de la Recommandation 15 ne sont pas appliquées par les EPFND. L'Ukraine devrait donc adopter les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la Recommandation 15 concernant les EPFND. • Les EPFND devraient être tenues de prêter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. |
| <p>4.3 Régulation, surveillance et suivi (R. 24 et 25)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Le régime actuel d'agrément des établissements de jeux semble comporter un certain nombre d'incohérences, lesquelles comportent le risque d'une mise en œuvre différenciative, d'un usage impropre et du traitement inégal des membres de ce marché. Ces incohérences devraient être éliminées et il conviendrait en outre de veiller à l'introduction de tous les critères requis concernant les propriétaires et les gérants des établissements de jeux. • L'Ukraine est priée de revoir le régime de réglementation et de surveillance applicable aux établissements de jeux et d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour mettre effectivement en œuvre, dans ce secteur, les mesures LAB/CFT prévues par les Recommandations du GAFI. • Malgré la tendance positive enregistrée au cours de ces deux dernières années, le régime de sanctions applicable aux établissements de jeux ne saurait être considéré comme proportionné et dissuasif. Il conviendrait de remédier à cette situation en apportant les changements requis au cadre juridique. • L'Ukraine devrait également élaborer des plans visant à combattre efficacement l'organisation de jeux clandestins. Elle devrait prendre des mesures pour empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'un casino, d'en être les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une participation significative ou de contrôle, ou d'y occuper un poste de direction. • Concernant les autres catégories d'EPFND, une fois les exigences LAB/CFT pertinentes introduites, l'Ukraine devrait également s'assurer que les autres catégories d'entreprises et de professions non financières désignées sont soumises à des systèmes efficaces de suivi et de contrôle du respect des obligations LAB/CFT, conformément à la Recommandation 24. • Les autorités compétentes devraient envisager de prendre des mesures complémentaires pour aider les EPFND à mettre en œuvre et à appliquer les exigences LAB/CFT spécifiques qui leur sont applicables, comme l'élaboration de consignes visant un secteur particulier et expliquant/complétant les obligations concernées (sur des questions autres que la déclaration des opérations) et l'affectation de ressources à la communication et à la sensibilisation de ces entreprises (de manière à mettre un terme à |

| | |
|---|--|
| | <p>la méconnaissance du régime de LAB/CFT dans le secteur) et à formuler des consignes adaptées aux besoins et aux particularités de ces professions.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les ressources du ministère des Finances devraient être accrues — de manière à lui permettre d'exercer ses nouvelles compétences LAB/CFT sur les établissements de jeux — et des mesures devraient être adoptées afin de dispenser une formation adéquate au personnel chargé de cette surveillance. |
| 4.4 Autres entreprises et professions non financières (R. 20) | <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités ukrainiennes devraient envisager de procéder à une évaluation des risques pour identifier les entreprises et professions non financières soumises aux obligations LAB/CFT. |
| 5. Personnes morales, constructions juridiques et organismes à but non lucratif | |
| 5.1 Personnes morales : accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R. 33) | <ul style="list-style-type: none"> • L'Ukraine devrait modifier la législation de manière à mettre en place un système assurant la transparence adéquate des personnes morales sous l'angle de leur bénéficiaire effectif et de leur contrôle, par le biais de procédures d'enregistrement ou d'autres moyens. Les autorités compétentes devraient être en mesure d'obtenir ou de disposer en temps voulu de ces informations. • L'Ukraine devrait renforcer les mesures de prévention visant à réduire la pratique consistant à établir des sociétés fictives. • Les autorités devraient également envisager des mesures facilitant l'accès aux données contenues dans l'USR, notamment dans le secteur privé. |
| 5.2 Constructions juridiques : accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R. 34) | Pas de recommandations |
| 5.3 Organismes à but non lucratif (RS. VIII) | <ul style="list-style-type: none"> • Compte tenu des préoccupations exprimées par certaines autorités concernant le risque d'utilisation abusive de ces organismes, les évaluateurs prient instamment les autorités de procéder à un examen complet du système afin de : vérifier le caractère adéquat du cadre juridique ; identifier les activités, la taille et les autres caractéristiques du secteur et estimer ses autres vulnérabilités potentielles sous l'angle de l'utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme. • Il conviendrait de sensibiliser activement le secteur des OBNL afin de le protéger contre toute utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme. • Il conviendrait également d'imposer aux OBNL la conservation de données à jour sur l'identité de la ou des personnes qui les possèdent, les contrôlent ou dirigent leurs activités — y compris leurs dirigeants, les membres de leur conseil d'administration et leurs administrateurs de fiducie — de même que la mise à la disposition du public de données sur le but et les objectifs des activités qu'ils poursuivent. • Les autorités devraient également envisager de vérifier l'efficacité |

| | |
|--|--|
| | <p>des mesures en place pour sanctionner les violations des règles ou des mesures relatives à la surveillance.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités devraient veiller à introduire des dispositions légales contraignant les OBNL à conserver, pendant au moins cinq ans, des pièces relatives aux transactions nationales et internationales suffisamment détaillées pour vérifier que les fonds ont bien été dépensés conformément à l'objet et aux objectifs de l'organisme et mettre ces données à la disposition des autorités compétentes. |
| 6. Coopération au plan national et international | |
| 6.1 Coopération au plan national et coordination (R. 31) | <ul style="list-style-type: none"> • Les efforts en cours devraient être maintenus et les mécanismes améliorés en recourant éventuellement aux mesures suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - renforcer l'évaluation stratégique et collective des performances du système LAB/CFT dans son ensemble et introduire explicitement un mécanisme permettant de suivre la mise en œuvre du programme d'action annuel ; - l'IWG étant un mécanisme de politique de niveau supérieur, il pourrait contribuer à la mise en place d'un groupe de travail d'experts en gestion intermédiaire qui se réunirait régulièrement pour discuter plus en détail d'aspects spécifiques de la politique pertinente, avant que ceux-ci ne soient adoptés et ne fassent l'objet d'un accord à un niveau supérieur par le Groupe de travail interinstitutionnel ; - veiller à ce que l'IWG améliore les mécanismes de suivi et de retour d'information qui permettraient de faire le point sur l'état des problèmes soulevés au cours des réunions précédentes par un organisme et sur les solutions qui ont pu être trouvées au niveau bilatéral ou interinstitutionnel en vue d'apporter des solutions, de manière à renforcer le respect de l'obligation de rendre compte. • Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur la consultation et le retour d'information concernant le secteur financier et les autres entités soumises à l'obligation de déclaration. |
| 6.2 Conventions et résolutions spéciales des NU (R. 35 et RS. I) | <ul style="list-style-type: none"> • Les mêmes recommandations valent concernant certains aspects de l'incrimination de l'infraction de blanchiment de capitaux, ainsi que l'application des mesures provisoires et de la confiscation. L'Ukraine devrait également instaurer la responsabilité pénale des personnes morales (voir les sections 2.1 et 2.3). • Les mêmes recommandations que celles formulées à propos de l'incrimination de l'infraction de financement du terrorisme, ainsi que de l'amélioration des mécanismes de gel des fonds terroristes, sont réitérées dans ce contexte. L'Ukraine devrait adopter des mesures visant à mettre intégralement en œuvre les dispositions des RCSNU 1267 et 1373, ainsi que de celles qui leur ont succédé (voir la section 2.4 de ce rapport). |
| 6.3 Entraide judiciaire (R. 36 à 38 et RS. V) | <ul style="list-style-type: none"> • L'Ukraine devrait accélérer l'adoption du nouveau CPP, dans la mesure où celui-ci est censé instaurer un cadre plus complet et des procédures plus détaillées concernant le traitement des divers types de demandes d'entraide judiciaire, ainsi que formuler des |

| | |
|--------------------------------------|---|
| | <p>consignes pertinentes à l'égard de l'ensemble du personnel affecté à cette tâche. Ces procédures devraient également prévoir des délais de réponse aux demandes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités ukrainiennes devraient envisager de répondre aux demandes d'entraide en l'absence de double incrimination, notamment en ce qui concerne les mesures moins intrusives et non contraignantes. • Les obstacles juridiques à l'exécution de demandes d'entraide en matière d'extradition devraient être éliminés, à moins qu'une telle procédure ne porte atteinte aux principes fondamentaux du droit interne. • L'Ukraine devrait combler les lacunes et remédier aux incohérences affectant l'identification, le gel, la saisie et la confiscation des biens pertinents, telles qu'elles sont décrites dans les sections 2.3 et 2.4 du présent rapport, afin de permettre le recours à ces mesures dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire. • L'Ukraine devrait tenir compte des préoccupations exprimées ci-dessus, telles qu'elles sont confirmées par l'expérience de la coopération bilatérale et prendre éventuellement les mesures correctives nécessaires. • Les autorités devraient conserver des statistiques sur toutes les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition (y compris les demandes concernant le gel, la saisie ou la confiscation de biens) qui ont été formulées ou reçues en matière de blanchiment de capitaux, d'infractions sous-jacentes et de financement du terrorisme, la nature des demandes, l'acceptation ou le refus de ces demandes, ainsi que les délais de réponse. • De plus, les autorités ukrainiennes devraient procéder à une évaluation des effectifs du personnel des autorités chargées d'envoyer/recevoir des demandes d'entraide judiciaire et d'extradition, ainsi que de leur charge de travail, et prendre éventuellement des mesures afin de leur affecter des ressources budgétaires et humaines suffisantes pour exercer correctement leurs fonctions. • Il est également recommandé d'élaborer une formation et des consignes efficaces au bénéfice du personnel gérant les demandes d'entraide en vue de faciliter la bonne exécution des demandes d'entraide. |
| 6.4 Extradition (R. 39, 37 et RS. V) | <ul style="list-style-type: none"> • L'Ukraine devrait éliminer les obstacles juridiques à l'acceptation des demandes d'extradition, sauf en ce qui concerne celles allant à l'encontre des principes fondamentaux de son droit interne. • L'Ukraine devrait s'attaquer aux éléments manquants des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, de manière à s'assurer que l'exigence de double incrimination ne fasse pas obstacle à l'extradition dans des affaires de ce type (voir également les sections 2.1 et 2.2). • Il est également conseillé d'élaborer des consignes supplémentaires — à l'usage des agents travaillant au niveau central ou à celui des régions — sur les aspects relevant de la procédure et de la production de preuves. |

| | |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Comme indiqué plus haut, les autorités ukrainiennes devraient également procéder à l'évaluation du niveau des effectifs des autorités chargées d'envoyer/recevoir les demandes d'extradition, ainsi que de leur charge de travail, et prendre éventuellement des mesures afin de leur affecter des ressources budgétaires et humaines suffisantes pour exercer correctement leurs fonctions. • L'Ukraine devrait également conserver des statistiques complètes concernant le blanchiment de capitaux/financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes, statistiques qui devraient englober tous les détails relatifs à la procédure d'extradition. |
| 6.5 Autres formes de coopération (R. 40 et RS. V) | <ul style="list-style-type: none"> • Afin d'accorder à leurs homologues étrangers la coopération internationale la plus large possible, les autorités ukrainiennes devraient examiner le cadre juridique actuel et procéder aux modifications requises, afin que les organes compétents soient autorisés à échanger des renseignements de leur propre initiative. |
| 7. Autres sujets | |
| 7.1 Ressources et statistiques (R. 30 et 32) | Voir les commentaires relatifs aux autres recommandations. |
| 7.2 Autres mesures et sujets pertinents dans le cadre de la LAB/CFT | Pas de recommandations. |
| 7.3 Structure générale du système de LAB/CFT | Pas de recommandations. |

Tableau 3 : Réponse des autorités à l'évaluation (le cas échéant)

| <i>Sections et paragraphes visés</i> | <i>Commentaires du pays</i> |
|--------------------------------------|-----------------------------|
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

V. CONFORMITE AVEC LA DIRECTIVE LAB/CFT DE L'UE

L'Ukraine n'est pas membre de l'Union européenne et, par conséquent, n'est pas directement tenue de mettre en œuvre la Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après : « la Directive ») et la Directive de la Commission 2006/70/CE du 1^{er} août 2006 portant mesures de mise en œuvre de la Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des « personnes politiquement exposées » et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que des exemptions aux motifs d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée.

Les sections suivantes décrivent les principales différences entre la Directive et les Recommandations pertinentes (40+9) du GAFI. À l'issue d'une analyse des résultats de l'évaluation et des conclusions relatives à la conformité et à l'efficacité, le présent rapport formule des recommandations et des commentaires suivant le cas.

| 1. | Auto-blanchiment |
|--|---|
| <i>Directive</i> | L'auto-blanchiment n'est pas explicitement couvert par la Directive, mais n'est pas non plus exclu de son champ d'application. |
| <i>R. 1 du GAFI</i> | Les pays peuvent déterminer que l'infraction de blanchiment de capitaux ne s'applique pas aux personnes qui ont commis l'infraction sous-jacente, lorsque les principes fondamentaux de leur droit interne l'exigent. |
| <i>Éléments clés</i> | L'auto-blanchiment est-il mentionné dans la législation ? |
| <i>Description et analyse</i> | L'auto-blanchiment n'est pas explicitement mentionné dans la définition de l'infraction du blanchiment de capitaux (article 209 du CP). Néanmoins, les autorités ukrainiennes de poursuite pénale et les juges ont confirmé que l'auto-blanchiment peut faire l'objet de poursuites en Ukraine. |
| <i>Conclusion</i> | Le cadre juridique ukrainien autorise les poursuites en cas d'auto-blanchiment. |
| <i>Recommandations et Commentaires</i> | - |

| 2. | Responsabilité des personnes morales |
|-----------------------------------|--|
| <i>Article 39 de la Directive</i> | Les États membres veillent à ce que les personnes physiques et morales soumises à la Directive puissent être tenues responsables des violations des dispositions nationales adoptées conformément à celle-ci. |
| <i>R 2 et 17 du GAFI</i> | La responsabilité pénale en cas de blanchiment de capitaux devrait s'appliquer aux personnes morales. Lorsque ceci n'est pas possible (en raison des principes fondamentaux du droit interne), la responsabilité civile ou administrative devrait leur être appliquée. |
| <i>Éléments clés</i> | La Directive ne prévoit aucune exception à la responsabilité des personnes morales et l'étend — au-delà de l'infraction de blanchiment de capitaux — aux violations des dispositions nationales adoptées en vertu de sa mise en œuvre. |
| <i>Description et analyse</i> | Les personnes physiques peuvent être tenues responsables de l'infraction de blanchiment de capitaux et les peines prévues par la loi semblent proportionnées et dissuasives. |

| | |
|-------------------|---|
| | <p>En vertu du cadre juridique ukrainien, seule une personne physique peut être tenue responsable, y compris lorsque la responsabilité découle de la commission d'une infraction de blanchiment de capitaux (article 18 du CP). Il semble qu'aucun principe fondamental du droit interne n'empêche l'Ukraine d'instaurer la responsabilité pénale des personnes morales. La responsabilité civile et administrative des personnes morales est prévue aux articles 49 et 470 du Code civil (confiscation de biens ou de revenus lorsqu'un accord — portant atteinte aux intérêts de l'État et de la société — est annulé par une décision judiciaire) et aux articles 166 à 297 du Code des infractions administratives (sanctions en cas de violation spécifique de la législation anti-blanchiment). Comme indiqué dans le rapport d'évaluation mutuelle, les dispositions instaurant la responsabilité civile et administrative des personnes morales ne permettent pas d'engager valablement la responsabilité de ces personnes en cas de blanchiment de capitaux.</p> <p>Concernant la responsabilité des personnes physiques et morales pour violation des dispositions LAB/CFT nationales, cette question relève des dispositions susmentionnées du Code des infractions administratives, de plusieurs lois sectorielles (Loi sur les banques et les activités bancaires, Loi sur la réglementation par l'Etat du marché des valeurs mobilières et des titres, Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers) et de l'article 17 de la Loi fondamentale (responsabilité pénale, administrative et disciplinaire résultant d'une violation de ladite Loi). Cette dernière disposition se lit comme suit :</p> <p>« Toute personne reconnue coupable d'une violation des dispositions de la présente Loi verra sa responsabilité pénale, administrative, disciplinaire ou civile engagée en vertu de la même loi. Elle pourra être privée du droit d'exercer certaines activités conformément à la législation.</p> <p>Les personnes morales effectuant des transactions financières visant à légaliser (blanchir) les produits d'un crime ou à financer le terrorisme peuvent être liquidées sur décision judiciaire.</p> <p>Une amende pouvant atteindre 1 000 fois le revenu minimum avant impôt peut être infligée à toute entité de contrôle financier initial pour non-respect des exigences énoncées dans la présente Loi. Au cas où aucun accord concernant le paiement de l'amende n'aurait pu être trouvé, la décision d'infliger ou d'annuler l'amende sera rendue par le tribunal à la demande de l'autorité de réglementation de l'entité concernée, laquelle est également responsable de délivrer le permis d'exploitation ou les autres agréments particuliers requis.</p> <p>La violation répétée de la présente Loi par une entité de contrôle financier initial peut aboutir, sur décision du tribunal, à la restriction, la suspension ou l'abrogation du permis ou de tout autre agrément spécial nécessaire pour exercer certaines activités de la manière prescrite par la législation. ».</p> <p>L'analyse des dispositions susmentionnées, laquelle est plus détaillée dans le rapport d'évaluation mutuelle, a permis de conclure que les sanctions prévues ne sont pas suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives pour traiter les personnes physiques ou morales ne respectant pas les exigences LAB/CFT et que l'éventail des sanctions ne semble pas suffisamment large et proportionné à la gravité des faits.</p> |
| <i>Conclusion</i> | Le cadre juridique actuel ne répond pas aux exigences énoncées à l'article 39 de la Directive. |

| | |
|--|--|
| <i>Recommandations et commentaires</i> | <p>Afin de combler les lacunes susmentionnées, l'Ukraine devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • revoir l'approche actuelle en matière de responsabilité pénale des personnes morales et envisager l'introduction de dispositions visant à permettre d'engager la responsabilité de ces personnes au titre d'une infraction de blanchiment de capitaux ; • revoir le cadre juridique en place et les mesures prises jusqu'à présent pour s'assurer que les personnes morales font l'objet de sanctions pénales, civiles ou administratives pour blanchiment de capitaux qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives ; • introduire les modifications requises dans la législation pour garantir — en cas de violation de la législation LAB/CFT — l'applicabilité de peines pénales, administratives et civiles à la fois efficaces, proportionnées et dissuasives aux personnes physiques et morales. |
|--|--|

| 3. | Comptes anonymes |
|--|---|
| <i>Article 6 de la Directive</i> | Les États membres interdisent à leurs établissements de crédit et autres établissements financiers de tenir des comptes anonymes ou des livrets d'épargne anonymes. |
| <i>R. 5 du GAFI</i> | Les institutions financières ne devraient pas tenir de comptes anonymes, ni de comptes sous des noms manifestement fictifs. |
| <i>Éléments clés</i> | Les deux textes interdisent les comptes anonymes, mais autorisent des comptes numérotés. La Directive autorise les comptes ou les livrets ouverts sous des noms fictifs, mais les soumet toujours intégralement aux mesures de vigilance. |
| <i>Description et analyse</i> | Aucun livret d'épargne anonyme ou au porteur ne peut être délivré en Ukraine. Les institutions financières ont l'interdiction explicite d'ouvrir et de gérer des comptes anonymes ou numérotés (Loi sur les banques et les activités bancaires, article 64, paragraphe 1, et Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18, paragraphe 1). De plus, les exigences énoncées dans la Loi fondamentale, article 6, paragraphe 1, garantissent effectivement l'interdiction des comptes anonymes numérotés ou ouverts sous un nom fictif en Ukraine en exigeant qu'« une entité de contrôle financier initial identifie, sur la base des documents originaux produits ou de leurs copies certifiées conformes, les personnes participant à des transactions financières soumises au contrôle financier en vertu de la présente loi ». Les institutions financières interrogées par l'équipe d'évaluation ont déclaré ne jamais ouvrir ou gérer de comptes anonymes, numérotés ou ouverts sous un nom fictif. |
| <i>Conclusion</i> | Les exigences énoncées à l'article 6 de la Directive sont couvertes par la législation ukrainienne. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | - |

| 4. | Seuil (DVC) |
|-------------------------------------|---|
| <i>Article 7 b) de la Directive</i> | Les institutions et les personnes couvertes par la Directive appliquent des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'elles concluent, à titre occasionnel, une transaction d'un <u>montant</u> de 15 000 EUR au moins. |
| <i>R. 5 du GAFI</i> | Les institutions financières doivent adopter des mesures de vigilance lorsqu'elles effectuent des transactions occasionnelles supérieures au seuil désigné applicable. |

| | |
|--|---|
| <i>Éléments clés</i> | Les transactions s'élevant à 15 000 EUR sont-elles couvertes ? |
| <i>Description et analyse</i> | <p>Banques Les banques sont tenues d'identifier « les clients effectuant des transactions en espèces sans ouvrir un compte pour un montant supérieur à 50 000 UAH » (soit environ un peu moins de 7 000 EUR) en vertu de la Loi sur les banques et les activités bancaires (article 64, paragraphe 3, alinéa 3).</p> <p>Institutions financières non bancaires L'Ukraine n'applique aucun seuil concernant les institutions financières non bancaires. La loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18, paragraphe 3, exige que ces institutions identifient « les clients qui ouvrent des comptes de [...] et/ou concluent des contrats prévoyant la prestation de services financiers ». Par conséquent, elles doivent identifier les clients indépendamment de tout seuil éventuel.</p> <p>Les autorités ont signalé qu'en pratique l'identification implique également la vérification.</p> |
| <i>Conclusion</i> | L'exigence énoncée à l'article 7 de la Directive est couverte, en ce qui concerne les banques, par la Loi sur les banques et les activités bancaires. S'agissant des institutions financières non bancaires, le seuil n'est pas appliqué en Ukraine. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | Les exigences en vigueur gagneraient à mentionner de manière explicite le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et non pas seulement l'identification. |

| | |
|-------------------------------------|--|
| 5. | Bénéficiaire effectif |
| <i>Article 3(6) de la Directive</i> | La définition du « bénéficiaire effectif » établit les critères minimaux applicables lorsqu'une personne physique doit être considérée comme bénéficiaire effective, à la fois en ce qui concerne les personnes morales et les constructions juridiques. |
| <i>R. 5 (Glossaire) du GAFI</i> | Le terme « bénéficiaire effectif » renvoie à la ou aux personnes physiques qui <i>in fine</i> possèdent ou contrôlent le client et/ou la personne pour laquelle une transaction est effectuée. Cette définition s'étend également aux personnes qui exercent en dernier ressort un contrôle effectif sur une personne morale ou une construction juridique. |
| <i>Éléments clés</i> | Quelle est l'approche suivie par le pays dans sa définition du « bénéficiaire effectif » ? |
| <i>Description et analyse</i> | <p>La définition du bénéficiaire effectif est énoncée dans :</p> <ul style="list-style-type: none"> la Loi sur les banques et les activités bancaires, article 64, paragraphe 6, selon laquelle : « Afin d'identifier un client étant une personne morale, la banque identifie les individus qui possèdent, contrôlent directement ou indirectement ou bien bénéficient de l'activité de ladite personne. » ; et la Loi sur les services financiers et la réglementation par l'État des marchés financiers, article 18, paragraphe 8, selon laquelle : « Pour identifier le client étant une personne morale, l'institution financière identifie les personnes physiques étant les propriétaires de ladite personne, exerçant une activité directe ou intermédiaire sur elle ou retirant un profit économique de ses activités. ». <p>Cependant, aucune de ces exigences ne couvre tous les éléments de la</p> |

| | |
|--|--|
| | définition du bénéficiaire effectif telle qu'elle figure dans la Directive. Lesdites exigences mentionnent uniquement une personne morale sans se référer à la personne physique qui la possède ou la contrôle <i>in fine</i> et/ou la personne physique pour le compte de laquelle une transaction est effectuée. |
| <i>Conclusion</i> | L'approche de l'Ukraine en matière de définition du bénéficiaire effectif ne couvre pas tous les critères énoncés à l'article 3.6 de la Directive et, par conséquent, l'exigence d'identification du bénéficiaire effectif ne couvre pas l'ensemble des situations prévues par ce texte. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | L'Ukraine devrait modifier les dispositions en vigueur pour s'assurer que la définition du bénéficiaire effectif couvre au moins les critères énoncés à l'article 3.6 de la Directive. |

| 6. | Activité financière exercée de manière occasionnelle ou très limitée |
|--|--|
| <i>Article 2(2) de la Directive</i> | Les Etats membres peuvent décider que les personnes morales et physiques exerçant une activité financière de manière occasionnelle ou très limitée et impliquant un faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ne relèvent pas du champ d'application de l'article 3, paragraphes 1 ou 2, de la Directive. L'article 4 de la Directive de la Commission 2006/70/CE complète cette disposition. |
| <i>Recommandations du GAFI visant les institutions financières</i> | Lorsqu'une activité financière est exercée par une personne physique ou morale de manière occasionnelle ou très limitée (selon des critères quantitatifs et dans l'absolu), de sorte que le risque de blanchiment de capitaux est faible, un pays peut décider que l'application de tout ou partie des mesures anti-blanchiment n'est pas nécessaire. (Méthodologie paragraphe 20 ; glossaire des Recommandations 40 + 9 du GAFI). |
| <i>Éléments clés</i> | Le pays met-il en œuvre l'article 4 de la Directive de la Commission 2006/70/CE ? |
| <i>Description et analyse</i> | L'Ukraine n'a pas envisagé d'introduire cette dérogation. |
| <i>Conclusion</i> | L'Ukraine n'a pas envisagé d'introduire cette dérogation. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | Les autorités devraient s'interroger sur la question de savoir si l'option prévue par l'article 2.2 est pertinente concernant le système ukrainien. |

| 7. | Mesures réduites de vigilance |
|-----------------------------------|--|
| <i>Article 11 de la Directive</i> | Par mesure de dérogation à l'article pertinent, la Directive détermine des cas où les institutions et les personnes peuvent ne pas appliquer les mesures de vigilance. Cependant, l'obligation de rassembler suffisamment de renseignements relevant des mesures de vigilance demeure. |
| <i>R. 5 du GAFI</i> | Même si la règle générale est que les clients doivent être soumis à l'ensemble des mesures relevant du devoir de vigilance relatif à la clientèle, il existe des circonstances dans lesquelles des mesures simplifiées ou réduites de vigilance relative à la clientèle peuvent être appliquées. |
| <i>Éléments clés</i> | Veiller à la mise en œuvre et à l'application de l'article 3 de la Directive de la Commission 2006/70/CE, lequel va plus loin que le critère 5.9. |
| <i>Description et analyse</i> | Aucune disposition de la législation ukrainienne n'invoque la dérogation prévue à l'article 11 de la Directive pour appliquer des mesures de vigilance réduite ou simplifiée. |
| <i>Conclusion</i> | L'Ukraine n'applique pas la dérogation prévue à l'article 11 de la Directive. |
| <i>Recommandations et</i> | Cette question n'est pas actuellement considérée comme pertinente pour |

| | |
|---------------------|-----------------------|
| <i>commentaires</i> | le système ukrainien. |
|---------------------|-----------------------|

| 8. | PPE |
|---|--|
| <i>Articles 3(8) et 13(4) de la Directive</i> | La directive définit les PPE de manière assez semblable aux 40 Recommandations du GAFI (article 3.8). Elle applique des mesures de vigilance renforcée à l'égard de celles résidant dans un autre État membre ou un pays tiers (article 13.4). La Directive 2006/70/CE contient une définition plus large (article 2) et prévoit notamment que les entités assujetties ne sont pas tenues de considérer comme politiquement exposée une personne qui n'a pas occupé de fonction publique importante pendant une période d'au moins un an (article 2.4). |
| <i>R. 6 et Glossaire du GAFI</i> | La définition est analogue à celle contenue dans la Directive, mais s'applique aux personnes exerçant d'importantes fonctions publiques dans un pays étranger. |
| <i>Éléments clés</i> | Le pays a-t-il mis l'article 2 de la Directive de la Commission 2006/70/CE, — et en particulier son article 2.4 — en œuvre et applique-t-il l'article 13.4 ? |
| <i>Description et analyse</i> | <p>Aucune disposition de la législation ukrainienne ne contient de définition claire des PPE ou n'impose aux institutions financières d'adopter des mesures de vigilance supplémentaires à leur égard. Plusieurs instruments juridiques mentionnent des éléments susceptibles de clarifier la définition des PPE :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'Ordonnance n° 40 de la SCFM, annexe 1, mentionne une liste de critères de risque dont les institutions financières devraient tenir compte, y compris les clients qui occupent (ou ont occupé) un poste qui leur conférerait de larges pouvoirs. Les autorités ukrainiennes prétendent que ces postes incluent ceux des dirigeants des unités centrales et locales d'organes relevant de l'exécutif, d'organes d'autorégulation et de partis politiques. Cependant, cette interprétation n'est corroborée par aucun texte ; - concernant les banques, l'annexe 7 de la Résolution n° 189 de la Banque nationale contient une liste des critères de risque de blanchiment de capitaux qui inclut : « Un client occupant (ou ayant occupé) un poste doté de larges pouvoirs (au sein des organes centraux ou locaux du gouvernement, d'une collectivité locale ou d'un parti politique) ou bien un membre de la famille d'une telle personne. » ; - la Décision n° 538 de la SCSSM énonce une liste approximative de critères permettant de déterminer un risque supérieur de blanchiment de capitaux, laquelle englobe le cas dans lequel le client est un « [...] activiste politique et, par exemple, occupe un poste de direction dans un parti politique ». |
| <i>Conclusion</i> | Les exigences énoncées à l'article 2 de la Directive de la Commission 2006/70/CE et à l'article 13.4 de la Directive ne sont pas actuellement mises en œuvre en Ukraine. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | Les autorités ukrainiennes devraient modifier les dispositions en vigueur, de manière à introduire une définition claire et uniforme des PPE qui soit conforme à la Directive et à l'article 2 de la Directive de la Commission 2006/70/CE. De plus, elles devraient également introduire des exigences énoncées à l'article 13.4 de la Directive concernant les transactions ou les relations d'affaires avec des PPE dans des pays tiers et aussi se demander si des personnes ayant cessé d'occuper une fonction publique de premier plan depuis plus d'un an devraient être toujours considérées comme des |

| | |
|--|---|
| | PPE conformément à l'article 2.4 de la Directive de la Commission 2006/70/CE. |
|--|---|

| 9. | Correspondants bancaires |
|--|--|
| <i>Article 1 (3) de la Directive</i> | Concernant les correspondants bancaires, l'article 13.3 limite l'application des mesures de vigilance renforcée aux relations de correspondant bancaire avec des institutions installées dans des pays non membres de l'UE. |
| <i>R. 7 du GAFI</i> | La Recommandation 7 vise tous les pays. |
| <i>Éléments clés</i> | Le pays applique-t-il l'article 13.3 de la Directive ? |
| <i>Description et analyse</i> | Les exigences de la législation ukrainienne concernant les banques correspondantes s'appliquent indifféremment aux institutions des pays membres et des pays non membres de l'UE. Les exigences en vigueur reprennent indirectement une partie des exigences de la Directive, y compris le rassemblement de suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer sa réputation ; l'évaluation de l'action menée par l'institution correspondante pour empêcher la légalisation des produits du crime et procéder à des contrôles, ainsi que pour préciser par écrit les responsabilités respectives de chaque institution. Aucune disposition n'impose directement d'obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire. Aucune disposition ne vise spécifiquement les « comptes de passage », dans la mesure où les comptes de ce type n'existent pas en Ukraine. |
| <i>Conclusion</i> | Les exigences de l'article 13.3 ne sont que partiellement reprises et devraient être énoncées explicitement en ce qui concerne les établissements de crédit. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | L'Ukraine devrait revoir les dispositions en vigueur et introduire plus explicitement les exigences énoncées à l'article 13.3. |

| 10. | Mesures de vigilance renforcée et anonymat |
|---------------------------------------|--|
| <i>Article 13 (6) de la Directive</i> | La Directive exige des mesures de vigilance renforcée en cas de menace de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme générée par des <u>produits</u> ou des <u>transactions</u> susceptibles de favoriser l'anonymat. |
| <i>R. 8 du GAFI</i> | Les institutions financières devraient apporter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux <u>technologies</u> nouvelles ou en développement qui risquent de favoriser l'anonymat [...]. |
| <i>Éléments clés</i> | La portée de l'article 13.6 de la Directive est plus large que celle de la R. 8 du GAFI, dans la mesure où celui-ci se concentre sur les produits ou les transactions quelle que soit la technologie utilisée. |
| <i>Description et analyse</i> | Les institutions financières sont tenues, en vertu de l'Ordonnance de la SCFM n° 40, paragraphe 3.5, de mettre en place des politiques afin de prendre les mesures nécessaires pour prévenir une utilisation abusive des technologies nouvelles dans des dispositifs de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Cependant ce texte ne mentionne pas les <u>produits</u> ou les <u>transactions</u> indépendamment de la technologie utilisée. |
| <i>Conclusion</i> | Aucune disposition n'impose explicitement aux institutions financières de mettre en place des dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux produits ou aux transactions, indépendamment de la technologie utilisée. |
| <i>Recommandations et</i> | L'Ukraine devrait veiller à ce qu'une disposition impose explicitement |

| | |
|---------------------|--|
| <i>commentaires</i> | aux institutions financières d'accorder une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux technologies nouvelles ou en développement qui risquent de favoriser l'anonymat. Cette approche devrait notamment inclure une attention particulière portée aux produits ou transactions indépendamment de la technologie utilisée. |
|---------------------|--|

| 11. | Recours à un tiers |
|--|--|
| <i>Article 15 de la Directive</i> | La Directive permet, concernant l'application des mesures de vigilance, de recourir à un tiers installé dans un État membre ou non membre en fonction de la catégorie des entités et des professions concernées. |
| <i>R. 9 du GAFI</i> | La Recommandation 9 du GAFI permet de recourir à des tiers concernant l'exécution des obligations de vigilance, mais ne classe pas les entités et les professions soumises à l'obligation de déclaration en catégories. |
| <i>Éléments clés</i> | Quelles sont les règles applicables en matière de recours à des tiers ? Certaines conditions, catégories, etc. sont-elles fixées ? |
| <i>Description et analyse</i> | L'Ukraine n'a pas mis en œuvre les dispositions relatives au recours à un tiers. Toutes les institutions financières sont tenues d'identifier leurs clients en vertu de la Loi fondamentale. Les autorités ukrainiennes ont signalé que ces institutions ne sont pas autorisées à recourir à des intermédiaires ou à des tiers pour s'acquitter de certains des éléments du devoir de vigilance. Des intermédiaires opèrent dans le secteur de l'assurance et des valeurs mobilières. Chaque entité soumise au régime d'identification obligatoire assume des obligations séparées. Le système ne prévoit aucune possibilité d'externalisation de cette tâche. |
| <i>Conclusion</i> | N/D |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | - |

| 12. | Commissaires aux comptes, comptables et conseillers fiscaux |
|---|--|
| <i>Article 2(1) (3) (a) de la Directive</i> | Les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et de conservation des documents s'appliquent aux commissaires aux comptes, aux experts-comptables externes et aux conseillers fiscaux agissant dans l'exercice de leur profession. |
| <i>R. 12 du GAFI</i> | Les obligations de vigilance et de conservation des documents : ne s'appliquent pas à aux commissaires aux comptes et aux conseillers fiscaux ; s'appliquent aux comptables lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour leurs clients dans le cadre des activités suivantes : achat et vente de biens immobiliers ; gestion des capitaux, des titres ou autres actifs du client ; – gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de titres ; – organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés ; – création, exploitation ou gestion de personnes morales ou de constructions juridiques, et achat/vente d'entités commerciales (critère 12.1d). |
| <i>Éléments clés</i> | La portée de la Directive est plus large que celle des normes du GAFI, mais ne couvre pas nécessairement toutes les activités des comptables telles qu'elles sont décrites au critère 12.1d). |
| <i>Description et analyse</i> | L'Ukraine n'a pas étendu les obligations LAB/CFT aux commissaires aux comptes, aux comptables et aux conseillers fiscaux agissant dans l'exercice de leur profession. |
| <i>Conclusion</i> | |

| | |
|--|--|
| <i>Recommandations et commentaires</i> | L'Ukraine devrait étendre les obligations LAB/CFT aux commissaires aux comptes, aux comptables et aux conseillers fiscaux agissant dans l'exercice de leur profession et les soumettre aux obligations pertinentes de vigilance à l'égard de la clientèle et de conservation des documents dans ce contexte. |
|--|--|

| | |
|---|--|
| 13. | Transactions portant sur des biens de grande valeur |
| <i>Article 2(1) (3)e) de la Directive</i> | La Directive s'applique aux personnes physiques et morales vendant ou achetant des biens lorsque le paiement est effectué en espèces pour une somme égale ou supérieure à 15 000 EUR. |
| <i>R. 12 du GAFI</i> | L'application se limite aux personnes négociant des métaux et pierres précieuses. |
| <i>Éléments clés</i> | La portée de la Directive est plus large. |
| <i>Description et analyse</i> | L'Ukraine n'a pas étendu les obligations LAB/CFT aux personnes négociant des biens de grande valeur. |
| <i>Conclusion</i> | |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | L'Ukraine devrait étendre les exigences de LAB/CFT aux personnes physiques ou morales vendant ou achetant des biens lorsque le paiement est effectué en espèces pour une somme égale ou supérieure à 15 000 EUR, que la transaction soit exécutée en une seule opération ou en plusieurs opérations entre lesquelles semble exister un lien. |

| | |
|--|---|
| 14. | Casinos |
| <i>Article 10 de la Directive</i> | Les Etats membres devraient exiger que tous les clients des casinos soient identifiés et que leur identité soit vérifiée lorsque les intéressés échangent des plaques ou jetons pour une valeur égale ou supérieure à 2 000 EUR. Cette obligation ne s'applique pas lorsque les clients sont identifiés à l'entrée. |
| <i>R. 16 du GAFI</i> | L'identité du client doit être établie et vérifiée lorsqu'il effectue des transactions financières égales ou supérieures à 3 000 EUR. |
| <i>Éléments clés</i> | Dans quelle situation les clients des casinos doivent-ils être identifiés ? Le seuil des transactions fixé par la Directive est plus bas. |
| <i>Description et analyse</i> | L'identité du client n'est relevée que si le montant versé est égal ou supérieur à 80 000 UAH (environ l'équivalent de 7 749,81 EUR). Ceci, afin de se conformer au contrôle obligatoire prévu par la Loi fondamentale. Cependant, cette procédure ne répond pas aux exigences de la Directive, laquelle impose aux casinos d'appliquer des mesures de vigilance dès lors que leurs clients effectuent des transactions financières égales ou supérieures à 2 000 EUR. |
| <i>Conclusion</i> | Aucune disposition n'impose explicitement aux casinos de vérifier l'identité des clients achetant ou échangeant des plaques ou jetons pour un montant égal ou supérieur à 2 000 EUR. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | L'Ukraine devrait mettre en œuvre les exigences énoncées à l'article 10 de la Directive. |

| | |
|--------------------------------------|---|
| 15. | Envoi des déclarations des comptables, commissaires aux comptes, conseillers fiscaux, notaires et autres membres des professions juridiques indépendantes — par l'intermédiaire d'un organe d'autorégulation — à la CRF |
| <i>Article 2 (1) de la Directive</i> | Les comptables, commissaires aux comptes, conseillers fiscaux, notaires et autres membres de professions juridiques indépendantes ont la possibilité d'adresser leurs déclarations à un organe d'autorégulation, lequel fera suivre les DOS à la CRF rapidement et sans filtrage. |

| | |
|--|---|
| <i>Recommandations du GAFI</i> | Les Recommandations du GAFI ne prévoient pas une telle option. |
| <i>Éléments clés</i> | Le pays utilise-t-il l'option prévue par l'article 23.1 de la Directive ? |
| <i>Description et analyse</i> | L'Ukraine n'a pas étendu les obligations LAB/CFT aux comptables, commissaires aux comptes, conseillers fiscaux, notaires et autres membres de professions juridiques indépendantes. Cette question est abordée dans un projet de loi examiné actuellement par le Parlement. |
| <i>Conclusion</i> | Le projet de loi modifiant la Loi fondamentale n'envisage pas l'option — pour les comptables, les commissaires aux comptes, les conseillers fiscaux, les notaires et les autres membres de professions juridiques indépendantes — d'envoyer leurs déclarations à un organe d'autorégulation, à charge pour celui-ci de faire suivre les DOS à la CRF. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | Cette question n'est pas présentement considérée comme pertinente pour le système ukrainien. |

| | |
|--|---|
| 16. | Obligations de déclaration |
| <i>Articles 22 et 24 de la Directive</i> | La Directive exige l'envoi d'une déclaration lorsqu'une institution soupçonne — ou a des motifs raisonnables de soupçonner — qu'une opération de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est en cours (article 22). Les personnes soumises à l'obligation de déclaration doivent s'abstenir d'effectuer toute transaction qu'elles savent ou soupçonnent d'être liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme et envoyer une déclaration à la CRF, laquelle est en mesure d'arrêter la transaction. Lorsque le refus de réaliser la transaction est impossible ou risquerait de gêner une enquête, les personnes soumises à l'obligation de déclaration sont tenues de notifier la CRF (article 24). |
| <i>R. 13 du GAFI</i> | La Recommandation 13 du GAFI impose une obligation de déclaration en présence de raisons de soupçonner que des fonds proviennent d'une activité criminelle ou sont liés au financement du terrorisme. |
| <i>Éléments clés</i> | Quels sont les éléments qui déclenchent l'obligation de déclaration ? Existe-t-il un cadre juridique de mise en œuvre de l'article 24 de la Directive ? |
| <i>Description et analyse</i> | Le système de déclaration ukrainien prévoit deux types de contrôles financiers : un contrôle obligatoire et un contrôle interne. Toutes les transactions relevant du contrôle financier obligatoire (article 11 de la Loi fondamentale), doivent être déclarées à la SCFM (dans un délai de trois jours). Les transactions définies à l'article 12 de la Loi fondamentale sont considérées comme relevant du contrôle financier interne. Pour ces transactions, les entités soumises à l'obligation de déclaration doivent, sur la base de leur propre analyse, décider si elles sont suspectes et mériteraient d'être déclarées à la SCFM. De plus, les entités soumises à l'obligation de déclaration sont tenues d'informer la SCFM de toutes les transactions financières que l'on peut <u>raisonnablement soupçonner</u> de viser à légaliser (blanchir) les produits d'un crime (article 8 de la Loi fondamentale). Il n'existe pas de lien évident entre l'obligation de déclaration énoncée à l'article 8 et le contrôle financier à deux niveaux prévu par les articles 11 et 12 de la Loi fondamentale. Ces caractéristiques font du régime de déclaration ukrainien un ensemble particulier que d'aucuns considèrent comme compliqué. Les entités soumises à l'obligation de déclaration sont également tenues par la loi (article 5 de la Loi fondamentale) de communiquer à la SCFM toutes les informations supplémentaires relatives aux transactions financières étant devenues l'objet d'un contrôle financier (y compris les informations relevant du secret bancaire ou commercial) dans un délai de |

| | |
|--|---|
| | <p>trois jours ouvrables. En vertu de l'article 7 de la Loi fondamentale, les entités soumises à l'obligation de déclaration ont le droit de refuser d'exécuter une transaction financière ; lorsqu'elles estiment qu'une transaction doit faire l'objet d'un contrôle financier, elles doivent identifier les personnes participantes et notifier la SCFM. La loi contient même des dispositions encore plus strictes relatives aux transactions soupçonnées d'être liées au financement du terrorisme. Les entités sont tenues de suspendre l'exécution desdites transactions et de les signaler à la SCFM (dans la journée).</p> <p>La Loi ne précise pas les mesures que doivent adopter les entités soumises à l'obligation de déclaration. Lorsque la suspension de la transaction est impossible ou susceptible d'empêcher la poursuite des bénéficiaires d'une opération soupçonnée de servir à blanchir des capitaux, les établissements et les personnes concernés informent les autorités immédiatement après.</p> |
| <i>Conclusion</i> | Comme indiqué dans le rapport d'évaluation mutuelle, le système de déclaration est compliqué et, par conséquent, ne couvre pas toutes les exigences énoncées aux articles 22 et 24 de la Directive. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | Les autorités devraient envisager de compléter le système de déclaration, de manière à intégrer les exigences des articles 22 et 24 n'ayant pas encore été mises en œuvre. |

| 17. | Divulgence (1) |
|--|---|
| <i>Article 27 de la Directive</i> | L'article 27 prévoit une obligation pour les Etats membres de protéger les employés des institutions soumises à l'obligation de déclaration contre toute menace ou acte hostile. |
| <i>R. 14 du GAFI</i> | Aucune obligation analogue, mais les dirigeants et les employés sont protégés par des dispositions légales contre l'engagement de leur responsabilité pénale et civile au titre de la violation des règles de confidentialité en cas de déclaration de bonne foi : une disposition faisant pendant à l'article 26 de la Directive. |
| <i>Eléments clés</i> | L'article 27 de la Directive a-t-il été mis en œuvre ? |
| <i>Description et analyse</i> | L'article 8 de la Loi fondamentale prévoit que « Les entités de contrôle initial, leurs dirigeants et autres employés ne pourront pas voir leur responsabilité disciplinaire, administrative ou pénale engagée — ou bien se voir infliger des peines civiles au titre de la déclaration d'informations relatives à une transaction financière à l'autorité compétente — dès lors qu'ils ont agi conformément à cette loi, même si leur action a causé des dommages à des personnes physiques ou morales, ainsi qu'au titre d'autres actes liés à la mise en œuvre de la présente Loi. ». Cette disposition couvre la protection des employés qui déclarent des transactions suspectes à la CRF (SCFM), mais elle ne couvre pas les rapports internes. |
| <i>Conclusion</i> | La législation ukrainienne couvre une partie des exigences énoncées à l'article 27 de la Directive. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | L'Ukraine devrait prendre toutes les mesures appropriées pour protéger contre toute menace ou acte hostile les employés des entités soumises à l'obligation de déclaration qui signalent des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme au niveau interne. |

| 18. | Divulgateion (2) |
|--|--|
| <i>Article 28 de la Directive</i> | L'interdiction de la divulgation est étendue aux cas où une enquête pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme est en cours ou pourrait être ouverte. La Directive énonce les cas dans lesquels l'interdiction peut être levée. |
| <i>R. 14 du GAFI</i> | L'obligation énoncée à la Recommandation 14 couvre les cas dans lesquels une DOS ou des informations connexes sont communiquées ou fournies à la CRF. |
| <i>Éléments clés</i> | Dans quelles circonstances les obligations de divulgation s'appliquent-elles ? Existe-t-il des exceptions ? |
| <i>Description et analyse</i> | <p>La Loi fondamentale prévoit que les employés des entités déclarantes ont l'interdiction de divulguer aux personnes engagées dans une transaction financière ou à un tiers le fait que des informations sur ladite transaction soumise au contrôle financier ont été communiquées à la CRF. L'interdiction ne couvre pas les enquêtes en cours pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme.</p> <p>L'interdiction s'applique uniquement aux employés de l'entité soumise à l'obligation de déclaration ayant communiqué la DOS à la CRF, à l'exclusion des autres employés qui, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, ont appris qu'une DOS avait été envoyée. Elle ne s'applique pas non plus aux institutions financières.</p> <p>Cette interdiction ne vise pas les informations communiquées à la SCFM, aux autorités de surveillance et aux autorités de poursuite pénale. L'Ukraine n'étant pas membre de l'UE, les exigences énoncées aux paragraphes 3, 4, 5, 6 et 7 de l'article 27 ne sont pas explicitement couvertes par la législation ukrainienne. Cette dernière prévoit certaines formes de coopération avec des CRF ou des organes de surveillance étrangers, mais selon des modalités différentes de celles énoncées à l'article 27 de la Directive.</p> |
| <i>Conclusion</i> | L'interdiction de la divulgation énoncée par la Loi fondamentale couvre certains aspects de l'interdiction énoncée à l'article 28 de la Directive. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | Afin de se conformer aux exigences énoncées à l'article 28 de la Directive, l'Ukraine devrait modifier les dispositions relatives à la divulgation afin de s'assurer qu'elles s'appliquent aux institutions et aux personnes couvertes par l'obligation de déclaration, ainsi qu'à leurs directeurs et à leurs employés, et englobent également l'éventualité d'une enquête pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme en cours. De plus, il conviendrait d'adopter des dispositions prévoyant clairement la possibilité de divulguer des informations à des organes étrangers compétents (d'un pays membre ou d'un pays tiers respectant les obligations de cette Directive). |

| 19. | Succursales et filiales (1) |
|---------------------------------------|--|
| <i>Article 34 (2) de la Directive</i> | La Directive exige des établissements de crédit et des institutions financières qu'elles communiquent leurs politiques et procédures pertinentes internes en matière de vigilance, de déclaration, de conservation des documents, de contrôle interne, d'évaluation des risques, de gestion des risques, de contrôle de conformité et de communication à leurs succursales et filiales majoritairement contrôlées situées dans des pays tiers (non membres de l'UE). |
| <i>R. 15 et 22 du GAFI</i> | Les obligations énoncées dans les Recommandations du GAFI exigent une norme plus large et plus rigoureuse, mais n'énoncent pas les obligations énumérées à l'article 34.2 de la Directive. |

| | |
|--|---|
| <i>Eléments clés</i> | Existe-t-il une obligation analogue à celle énoncée à l'article 34.2 de la Directive ? |
| <i>Description et analyse</i> | La Loi fondamentale prévoit que son champ d'application englobe les personnes morales soumises à l'obligation de déclaration, y compris leurs succursales, leurs bureaux et autres unités organisationnelles séparés en Ukraine et à l'étranger. À cette disposition assez large s'ajoute l'Ordonnance n° 40 de la SCFM selon laquelle les règles internes de contrôle financier de l'entité soumise à l'obligation de déclaration énoncent les mesures que doit prendre l'entité, y compris ses subdivisions séparées. Ces dispositions (de la Loi fondamentale et de l'Ordonnance) ne reprennent pas toutes les exigences de l'article 34.2 de la Directive, dans la mesure où rien n'oblige l'entité à communiquer les politiques et procédures pertinentes, en cas de besoin, à ses succursales et filiales majoritairement contrôlées situées dans des pays tiers. |
| <i>Conclusion</i> | Bien que les activités des institutions financières ukrainiennes à l'étranger soient limitées (seule une poignée de banques dispose de succursales et de filiales dans d'autres pays), le cadre juridique actuel ne couvre pas toutes les exigences de l'article 34.2 de la Directive. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | Les autorités devraient envisager de régler cette question de manière plus détaillée et d'exiger des établissements de crédit et des institutions financières qu'ils communiquent leurs politiques et procédures pertinentes à leurs succursales et leurs filiales majoritairement contrôlées situées dans des pays tiers. |

| | |
|--------------------------------------|---|
| 20. | Succursales et filiales (2) |
| <i>Article 31(3) de la Directive</i> | La Directive exige que, lorsque la législation d'un pays tiers n'autorise pas l'application de mesures LAB/CFT équivalentes, les établissements de crédit et les institutions financières adoptent des mesures supplémentaires pour gérer efficacement le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. |
| <i>R. 22 et 21 du GAFI</i> | Les Recommandations du GAFI exigent des institutions financières, en pareilles circonstances, qu'elles informent leurs autorités compétentes. |
| <i>Eléments clés</i> | Quelles sont les institutions financières tenues d'agir ainsi en pareilles circonstances ? |
| <i>Description et analyse</i> | En vertu de l'Ordonnance n° 40 de la SCFM, les institutions financières sont tenues d'informer « l'entité où l'organisme officiel qui, en vertu de la législation, est tenue de les réguler ou de les surveiller, dès lors que leurs succursales ou autres subdivisions séparées situées à l'étranger s'abstiennent de prendre des mesures visant à lutter contre la légalisation (le blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme, en exposant les raisons de cette inaction. ». En dehors de cette exigence conforme à l'article 31, paragraphe 1, alinéa 1, de la Directive, aucune autre obligation contraignante pour l'ensemble des institutions financières ne saurait être considérée comme équivalente à l'article 31.3 de la Directive. Les seules mesures complémentaires visant à gérer le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme en pareil cas sont énoncées dans la législation bancaire. La Banque nationale accorde les permis d'établissement des succursales, filiales ou bureaux de représentation à l'étranger. Lorsqu'elle délivre un tel permis (en vertu du Règlement n° 143 sur l'établissement de succursales, filiales et bureaux de représentation d'une banque ukrainienne sur le territoire d'un État tiers), elle vérifie si le pays d'accueil a « signé les accords internationaux |

| | |
|--|--|
| | sur la prévention et la répression de la légalisation des produits du crime et du financement du terrorisme et [si] son secteur financier ne jouit pas, auprès des organisations internationales, d'une mauvaise réputation concernant l'évaluation de la conformité des Etats et/ou de leur secteur financier aux normes internationales fondamentales en la matière ». La Banque nationale peut décider de limiter, suspendre ou mettre un terme aux transactions de la banque dès lors qu'elle estime que celle-ci « n'est pas en mesure de respecter les dispositions de la législation ukrainienne en raison d'un conflit entre celle-ci et la législation du pays d'accueil ». De plus, la Banque nationale effectue une surveillance sur site des succursales et filiales situées à l'étranger. |
| <i>Conclusion</i> | À l'exclusion (dans une certaine mesure) de celles visant les banques, aucune autre obligation contraignante pour l'ensemble des institutions financières ne peut être considérée comme conforme à l'article 31.3 de la Directive. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | Les autorités devraient prendre des mesures appropriées pour modifier la formulation de la Loi fondamentale, de manière à permettre l'adoption de mesures adéquates permettant de gérer le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme inhérent aux succursales/filiales situées dans des pays où la législation ne permet pas l'application de mesures LAB/CFT équivalentes. |

| | |
|--|---|
| 21. | Organes de surveillance |
| <i>Article 25(1) de la Directive</i> | La Directive impose l'obligation aux organes de surveillance d'informer la CRF lorsque, dans le cadre de leur travail, ils découvrent des faits susceptibles de constituer la preuve d'actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. |
| <i>FATF R.</i> | Pas d'obligation correspondante. |
| <i>Éléments clés</i> | L'article 25.1 de la Directive a-t-il été mis en œuvre ? |
| <i>Description et analyse</i> | L'article 10 de la Loi fondamentale exige des autorités de surveillance ukrainiennes qu'elles informent la SCFM lorsqu'elles détectent des cas de violation de la législation LAB/CFT pertinente et qu'elles soumettent à cette autorité l'ensemble des informations et documents essentiels à l'exercice de leurs devoirs. |
| <i>Conclusion</i> | L'article 10 de la Loi fondamentale pourrait être considéré comme une manière appropriée d'appliquer les exigences de l'article 25.1 de la Directive. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | Les autorités devraient clarifier l'article 10, de manière à garantir que l'information communiquée couvre non seulement les violations détectées de la législation LAB/CFT, mais également les faits qui pourraient être liés à des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme et que ladite information est rapidement portée à l'attention de la SCFM. |

| | |
|-----------------------------------|--|
| 22. | Systèmes permettant de répondre aux autorités compétentes |
| <i>Article 32 de la Directive</i> | La Directive exige des établissements de crédit et institutions financières qu'ils disposent de systèmes leur permettant de répondre de manière rapide et complète à toutes les demandes de la CRF (ou de tout autre autorité compétente) visant à déterminer s'ils entretiennent — ou ont entretenu au cours des cinq années précédentes — une relation d'affaires avec une personne physique ou morale donnée. |
| <i>R. du GAFI</i> | Aucune exigence explicite analogue n'est énoncée dans les Recommandations du GAFI, mais cette obligation pourrait être globalement déduite des Recommandations 23 et 26 à 32. |

| | |
|--|--|
| <i>Éléments clés</i> | Les établissements de crédit et les institutions financières sont-ils tenus de mettre en place et d'exploiter effectivement de tels systèmes ? |
| <i>Description et analyse</i> | <p>L'article 5 de la Loi fondamentale précise les obligations de l'institution financière. Il s'agit notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. d'aider la SCFM et les autorités de surveillance à analyser les transactions financières faisant l'objet d'un contrôle financier ; b. de conserver les documents relatifs à l'identification des personnes ayant effectué une transaction financière qui, en vertu de la présente loi, doit faire l'objet d'un contrôle financier, ainsi que tous les documents relatifs à l'exécution de ladite transaction pendant au moins cinq ans ; c. de communiquer, conformément à la législation, des informations complémentaires à la demande de la SCFM, sur les transactions financières étant devenues l'objet d'un contrôle financier, y compris des informations relevant du secret bancaire ou commercial. <p>De plus, les banques peuvent divulguer des informations au Bureau du procureur public, au Service de sécurité, au ministère de l'Intérieur et à l'Administration fiscale concernant les transactions effectuées sur les comptes d'une personne morale ou physique donnée à la demande écrite de l'organisme concerné ou sur ordonnance judiciaire (Loi sur les banques et les activités bancaires).</p> |
| <i>Conclusion</i> | Même en l'absence de dispositions imposant explicitement aux institutions financières de mettre en place des systèmes leur permettant de répondre complètement et rapidement aux demandes d'informations émanant de la CRF ou d'autres autorités, les dispositions susmentionnées constituent une base permettant à la CRF et aux autres autorités d'obtenir des informations relatives aux relations d'affaires avec des personnes physiques ou morales. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | Les autorités devraient néanmoins envisager la possibilité d'énoncer plus clairement des exigences imposant aux établissements de crédit et aux institutions financières la mise en place de systèmes efficaces permettant de répondre complètement et rapidement aux demandes d'enquête émanant de la CRF ou d'autres autorités compétentes, comme prévu à l'article 32 de la Directive. |

| | |
|----------------------------------|---|
| 23. | Élargissement à d'autres professions et entreprises |
| <i>Article 4 de la Directive</i> | La Directive impose l'obligation <i>contraignante</i> aux Etats membres de veiller à l'élargissement de ses dispositions aux autres professions et entreprises dont les activités sont susceptibles de se prêter au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. |
| <i>R. 20 du GAFI</i> | La Recommandation 20 du GAFI impose uniquement aux pays d'envisager un tel élargissement. |
| <i>Éléments clés</i> | Le pays a-t-il effectivement mis en œuvre l'article 4 de la Directive ? Le cas échéant, le système mis en place repose-t-il sur une évaluation des risques ? |
| <i>Description et analyse</i> | La liste des institutions et professions auxquelles les obligations LAB/CFT sont élargies figure à l'article 4 de la Loi fondamentale. Cette liste n'inclut pas les institutions et personnes couvertes par l'article 2.1 de la Directive. L'Ukraine a élargi les obligations LAB/CFT aux autres entreprises non financières et, par conséquent, a désigné les compagnies d'assurances proposant des assurances autres que sur la vie, les compagnies de réassurance, les prêteurs sur gages et les loteries proposant des prix en argent et les ventes par adjudications publiques |

| | |
|--|---|
| | (enchères). Les autorités ukrainiennes n'ont pas été à même de fournir la moindre preuve ou évaluation de risque expliquant pourquoi la portée des obligations LAB/CFT englobe ces secteurs. Cependant, l'équipe d'évaluation a été informée que cette approche résulte de la pratique internationale. |
| <i>Conclusion</i> | Compte tenu du fait que l'Ukraine n'a pas procédé à une évaluation des risques pour identifier les professions et les entreprises susceptibles de servir abusivement à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, l'exigence énoncée à l'article 4 de la Directive ne saurait être considérée comme effectivement mise en œuvre. |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | L'Ukraine devrait procéder à une évaluation des risques pour déterminer s'il existe des institutions et personnes exerçant des activités susceptibles de servir à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme en dehors de celles mentionnées à l'article 2.1 de la Directive et modifier la Loi fondamentale de manière à élargir en cas de besoin les obligations LAB/CFT aux intéressés. |

| 24. | Dispositions spécifiques concernant les pays tiers imposant des obligations équivalentes |
|---|--|
| <i>Articles 11, 16(1) (b) et 28(4), (5) de la Directive</i> | La Directive prévoit des dispositions spécifiques concernant les pays qui imposent des obligations équivalentes à celles qu'elle fixe elle-même (par exemple en matière de vigilance). |
| <i>R. du GAFI</i> | Les Recommandations 40 + 9 du GAFI ne contiennent aucune disposition explicite correspondante. |
| <i>Éléments clés</i> | Comment le pays aborde-t-il la question des pays tiers imposant des obligations équivalentes ? |
| <i>Description et analyse</i> | Il n'existe aucune disposition de ce type. |
| <i>Conclusion</i> | |
| <i>Recommandations et commentaires</i> | Cette question n'est pas actuellement considérée comme pertinente pour le système ukrainien. |