



Ukraine

Rapport d'Evaluation Mutuelle du Cinquième Cycle

Résumé analytique

Le présent rapport résume les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LAB/FT) en vigueur en Ukraine à l'époque de la visite sur place (27 mars au 8 avril 2017). Il analyse le niveau de conformité aux 40 Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) et le niveau d'efficacité du système LAB/FT tout en énonçant des recommandations sur la manière dont cette dernière pourrait être renforcée.

Principales conclusions

- La corruption crée un risque majeur de blanchiment de capitaux (BC) en Ukraine. Elle génère des montants substantiels de produits du crime et compromet sérieusement le fonctionnement efficace de certaines institutions étatiques et du système de justice pénale. Les autorités sont conscientes des risques découlant de la corruption et des mesures importantes à l'échelle de l'État pour atténuer ces risques sont actuellement mises en œuvre. Toutefois, les efforts des services répressifs pour cibler prioritairement le blanchiment de capitaux lié à la corruption n'en sont qu'à leurs débuts.
- Les autorités ukrainiennes comprennent raisonnablement bien les risques de BC et de FT (financement du terrorisme), même si des progrès pourraient être faits en ce qui concerne certains secteurs, s'agissant notamment des risques liés aux mouvements transfrontières ou à l'utilisation d'organismes sans but lucratif et de personnes morales. L'Ukraine dispose de mécanismes de coordination et d'élaboration des politiques au niveau national conçus pour s'attaquer aux risques identifiés dans un contexte propice de volonté politique. Ces mécanismes incluent la lutte contre le financement de la prolifération (LFP). Des efforts supplémentaires s'imposent pour s'attaquer aux sociétés fictives, à l'économie souterraine et à l'utilisation d'espèces, tous comportements considérés comme posant un risque majeur de BC.
- La cellule de renseignements financiers (CRF) génère des renseignements de qualité. Les signalements spontanés de cas déclenchent des enquêtes visant le BC, l'infraction principale associée ou le FT. Les autorités répressives sollicitent également à intervalles réguliers la CRF pour obtenir des renseignements susceptibles de faciliter leurs enquêtes. Cependant, la CRF se trouve dans une situation critique, dans la mesure où son système informatique est dépassé et où ses effectifs ne lui permettent plus d'assumer une charge de travail sans cesse croissante. Le nombre de déclarations semble correspondre au profil de risque de l'Ukraine et bon nombre d'entre elles ont

été transmises aux autorités répressives. L'Ukraine a néanmoins adopté des mesures visant à améliorer la qualité des déclarations de soupçon.

- Le blanchiment de capitaux est encore essentiellement considéré comme une infraction accessoire à l'infraction principale. Bien que des enquêtes préalables au procès puissent être ouvertes pour blanchiment – dans certaines circonstances – sans condamnation au titre de l'infraction principale, on s'accorde généralement à penser qu'une telle condamnation est indispensable pour qu'une affaire de BC puisse être portée devant les tribunaux. Les peines pour blanchiment sont presque toujours plus légères que celles frappant l'infraction principale et auraient avantage à être plus dissuasives en pratique. Les autorités ont récemment commencé à mettre sous séquestre de manière plus agressive les fonds dans les affaires de corruption au plus haut niveau et de vol de biens d'État en vue d'une confiscation. Néanmoins, le régime de confiscation ne semble pas être appliqué de manière cohérente dans toutes les affaires relatives à des infractions génératrices de produits.
- Depuis 2014, les services de sécurité se concentrent sur les conséquences du terrorisme international impliquant l'État islamique d'Iraq et du Levant (ISIL) et sont parvenus à obtenir plusieurs inculpations qui n'ont pas encore abouti à des condamnations pour FT. Des enquêtes financières sont menées parallèlement à toutes les enquêtes liées au terrorisme. Même si l'Ukraine a apporté la preuve de l'efficacité dans certains domaines des sanctions financières ciblées (SFC) dans la lutte contre le FT, sa législation n'est pas encore entièrement conforme aux normes internationales. Aucun fonds ou autre actif n'a été encore gelé dans le cadre de ces sanctions en Ukraine.
- La Banque nationale d'Ukraine (BNU) comprend ce risque et applique une approche qui en tient compte dans ses activités de surveillance des banques. Elle déploie beaucoup d'efforts pour garantir la transparence de la propriété effective des banques et pour éviter que des criminels en prennent le contrôle. La BNU applique une série de sanctions aux banques, y compris des amendes et des retraits de licences. Ces mesures préventives se sont avérées globalement efficaces. Des progrès notables s'imposent à la plupart des autres autorités de surveillance en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions, ainsi qu'aux institutions non bancaires et aux entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) en ce qui concerne l'application de mesures préventives.
- Même si le Registre public unifié des entreprises (RPU) consigne toutes les informations élémentaires et les rend accessibles en ligne, ce système ne garantit pas la véracité ou le caractère actuel desdites informations ou des renseignements relatifs aux bénéficiaires effectifs tels qu'ils ont été communiqués par la personne morale en cause. Pourtant, cette lacune n'est généralement pas considérée comme vraiment gênante, dans la mesure où la grande majorité des représentants du secteur privé avouent ne pas se baser sur le RPU pour vérifier le bénéficiaire effectif de leurs clients.
- L'Ukraine se montre généralement proactive en matière d'entraide judiciaire, qu'il s'agisse de répondre à des demandes entrantes ou d'envoyer elle-même des demandes à des juridictions étrangères. Cependant, un certain nombre de problèmes réduisent l'efficacité de cette entraide, notamment en ce qui concerne l'ampleur du phénomène d'avertissement illicite du suspect. Les limitations relevées à l'égard de la transparence

des personnes morales au niveau national affectent la capacité de l'Ukraine à fournir une assistance complète.

Risques et situation générale

1. L'Ukraine est confrontée à des risques importants de BC. La corruption et les activités économiques illégales (y compris le recours à des sociétés fictives, l'évasion fiscale et la fraude) constituent autant de menaces graves sous l'angle du BC. La criminalité organisée est en hausse et a un impact important sur le risque global de blanchiment de capitaux. Un système basé sur ce qu'il est convenu d'appeler des « centres de conversion » permet de recourir à des sociétés fictives pour détourner des fonds de l'économie réelle vers l'économie souterraine et constitue l'une des typologies de BC les plus répandues. Ces centres servent à convertir les produits du crime en espèces afin de pouvoir les transférer ensuite hors d'Ukraine. Les transactions en espèces sont très répandues et font peser une importante menace sur le système financier et la sécurité économique du pays. En ce qui concerne le risque de FT, l'Ukraine se retrouve depuis 2014 dans la situation d'un pays de transit pour les individus cherchant à rejoindre les combattants de l'ISIL en Syrie. Le secteur des organismes à but non lucratif (OBNL) est considéré par les autorités comme vulnérable au FT. Il est notamment utilisé à mauvais escient pour faire parvenir des fonds à des terroristes et des organisations terroristes.
2. Le secteur financier ukrainien est centré sur les banques et détient environ 80 % des actifs du secteur financier. Les services bancaires fournis revêtent généralement un caractère traditionnel et comprennent les dépôts, les prêts, les transferts de capitaux, les opérations de change et les garanties. Les produits à haut risque sont interdits ou ne sont généralement pas proposés. La taille de son économie souterraine – exacerbée par l'utilisation généralisée d'espèces – constitue pour l'Ukraine une vulnérabilité importante en matière de blanchiment de capitaux. Les transferts de fonds (par l'intermédiaire de banques) jouent un rôle important dans l'économie. La plupart d'entre eux sont prétendument le fait d'Ukrainiens travaillant à l'étranger et désireux d'envoyer de l'argent à leurs proches au pays. Cependant, une partie importante des transferts de fonds emprunte des canaux informels.

Niveau global d'efficacité et de conformité technique

3. Depuis la dernière évaluation, l'Ukraine a pris des mesures pour améliorer son cadre LAB/FT. Une nouvelle Loi LAB/FT a notamment été adoptée en 2014 pour imposer entre autres aux autorités de : procéder à une évaluation nationale des risques (ENR) en vue d'identifier les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et d'adopter des mesures pour les prévenir ou les atténuer ; élaborer des mesures pour lutter contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive ; définir les infractions fiscales comme infractions principales du blanchiment ; instituer un contrôle financier obligatoire des transactions financières des agents publics nationaux, mais aussi des agents publics étrangers et de ceux travaillant pour des organisations internationales ; et améliorer la procédure existante de suspension des transactions financières. Des amendements ont également été apportés au Code de procédure pénale (CPP) pour modifier entre autres les dispositions relatives aux questions de compétence sous l'angle de l'article 209 (infraction de blanchiment de capitaux) du Code pénal (CP) et à l'enquête préalable au procès dans certaines affaires de BC. Toutefois, des lacunes et incertitudes subsistent dans le cadre de conformité technique de

l'Ukraine, en particulier en ce qui concerne l'infraction de FT et le régime des SFC, la surveillance des EPFND et les sanctions en cas de non-conformité.

4. Les autorités ukrainiennes ont apporté la preuve de leur bonne compréhension du risque de BC/FT et d'une coordination au niveau national de la lutte contre le BC, le FT et le FP, ainsi que de leur utilisation des renseignements financiers dans le cadre des enquêtes visant les infractions de BC, les infractions principales associées et le FT. Elles sont parvenues à un niveau moyen d'efficacité dans les autres domaines couverts par les normes du GAFI, sauf en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites relatives aux actes de blanchiment de capitaux.

Évaluation des risques, coordination et élaboration des politiques (chapitre 2 - RI.1 ; R.1, R.2 et R.33)

5. L'Ukraine a entrepris une évaluation nationale des risques (ERN) de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et publié un rapport correspondant. Un nombre adéquat de représentants du secteur privé ont participé à cet exercice. Les autorités publiques font preuve d'une compréhension raisonnablement bonne des risques de BC/FT, même s'il serait possible de faire encore plus de progrès en adoptant des mesures supplémentaires d'identification et d'évaluation des risques. Les sources d'information devraient être élargies, par exemple en améliorant le cadre statistique et en tenant davantage compte des menaces extérieures, de la criminalité organisée, des bénéficiaires effectifs, des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres aspects du risque de FT.
6. L'Ukraine possède une solide expérience acquise dans le cadre de l'élaboration et de la coordination de cinq stratégies annuelles de LAB/FT et des programmes d'action correspondants. Elle dispose de mécanismes nationaux complets de coordination et d'élaboration de politiques reposant sur une volonté nette de l'exécutif et génératrices d'effets positifs. Citons notamment : les politiques et activités de lutte au niveau national contre le FP, lesquelles sont bien coordonnées par la CRF et bénéficient également de l'activité législative du ministère des Finances. Ces deux organes font montre d'une approche proactive. Des initiatives importantes ont été prises et continuent de l'être au niveau national pour lutter contre les risques majeurs et autres de BC/FT. Les mesures LAB/FT s'inscrivent dans le cadre d'initiatives plus larges de « l'ensemble du gouvernement », la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux constituant la priorité absolue. On peut notamment citer à cet égard la formulation d'une stratégie nationale anticorruption, ainsi que l'établissement du Bureau national anticorruption d'Ukraine (BNAU) et du Parquet national anticorruption, deux organes voués à la lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux générés par cette infraction. Il convient également de mentionner des initiatives visant à s'attaquer aux problèmes des sociétés fictives et au recours à des centres de conversion, à l'évasion fiscale (dont les produits font l'objet du blanchiment) à l'économie souterraine et à la criminalité organisée.
7. La coopération au niveau opérationnel et les échanges de renseignements entre autorités sont généralement satisfaisants, notamment en cas d'intervention de la CRF.
8. Des initiatives importantes et positives ont été prises par les autorités compétentes. On peut citer à titre d'exemple : les efforts très importants déployés par la BNU pour empêcher les criminels d'acquérir le contrôle d'une banque et la mise en place d'inspections sur place portant sur le risque inhérent aux personnes politiquement exposées (PPE) ; l'importance accordée par la CRF au blanchiment de capitaux et à la gestion du risque (comme l'introduction d'un système automatisé conçu pour déterminer les informations à analyser en priorité, la

gestion réussie d'affaires complexes de blanchiment de capitaux et la mise sur pied d'une équipe distincte chargée de veiller à ce que les affaires renvoyées aux autorités répressives fassent effectivement l'objet d'un traitement); ou la mobilisation importante d'un certain nombre d'organes de surveillance tels que la BNU et la CRF. Il convient toutefois de mentionner également des domaines où les objectifs et les activités des autorités devraient être renforcés et alignés sur les risques de BC/FT. Il s'agit notamment de : la poursuite systématique par le BNAU des affaires liées à la corruption ; la priorité accrue accordée aux enquêtes et poursuites pour blanchiment et à la mise en œuvre du régime de confiscation ; s'agissant du FT, l'élargissement des objectifs et des activités afin de couvrir les enquêtes financières parallèles ; et une plus grande attention prêtée au secteur non bancaire, en particulier aux approches fondées sur le risque en matière de surveillance à la suite des moratoires statutaires visant les inspections sur place et hors site.

9. Les domaines faisant l'objet de mesures de vigilance simplifiées sont mineurs et correspondent aux risques identifiés, même si l'ENR et les autres documents pertinents publiés n'énoncent pas d'exigences spécifiques concernant ce type de vigilance.

Renseignements financiers, blanchiment de capitaux et confiscation (chapitre 3 - RI 6 à 8 ; R.3, R.4, R.29 à 32)

10. La CRF produit des analyses opérationnelles de bonne qualité. Des mécanismes efficaces permettent la collecte proactive d'informations, l'établissement de priorités en fonction des risques et l'analyse de renseignements financiers provenant d'un large éventail de sources, y compris le très grand nombre de rapports, principalement obligatoires, déposés par les entités soumises à l'obligation de déclaration. Ces rapports semblent correspondre au profil de risque de l'Ukraine et ont donné lieu à un nombre important de renvois de cas aux autorités répressives. L'Ukraine a néanmoins commencé à prendre des mesures pour mettre l'accent sur les déclarations de soupçon en vue de réduire leur nombre et les besoins en ressources analytiques, ainsi que pour s'assurer que les renseignements financiers reflètent le plus fidèlement possible l'évolution constante des risques. L'analyse stratégique produite par la CRF oriente la mise à jour annuelle des critères de déclaration, ainsi que les efforts d'enquête des autorités répressives.
11. La communication spontanée de cas déclenche régulièrement des enquêtes – consacrées au blanchiment de capitaux, aux infractions principales connexes ou au financement du terrorisme – de la part des services répressifs, lesquels sollicitent par ailleurs régulièrement la CRF pour obtenir des renseignements afin d'appuyer les efforts d'enquête qu'ils entreprennent eux-mêmes. La coopération entre les autorités compétentes est facilitée par un certain nombre de mécanismes institutionnels mis en place pour permettre l'échange confidentiel, en temps utile, d'informations et de renseignements financiers.
12. Depuis 2014, la CRF voit ses ressources constamment diminuer alors qu'elle reçoit de plus en plus de déclarations à traiter. En outre, son matériel informatique devrait faire l'objet d'une mise à niveau majeure. L'inadéquation des ressources de cette cellule aura probablement des répercussions négatives sur son fonctionnement, à moins d'être très rapidement corrigée.
13. La plupart des interlocuteurs rencontrés sur place considéraient encore le blanchiment de capitaux comme une infraction accessoire à l'infraction principale. Bien que des enquêtes préalables au procès puissent être ouvertes pour blanchiment – dans certaines circonstances – sans condamnation au titre de l'infraction principale, on s'accorde généralement à penser

qu'une telle condamnation est indispensable pour qu'une affaire de BC puisse être portée devant les tribunaux. Selon certains interlocuteurs, il serait impossible de continuer les poursuites au titre du BC en qualité d'infraction accessoire en cas d'acquiescement pour l'infraction principale. L'article 209 du CP devrait être révisé pour préciser explicitement qu'il n'est pas nécessaire d'avoir obtenu une condamnation au titre de l'infraction principale pour poursuivre la procédure en cours devant le tribunal au titre de l'infraction de blanchiment connexe. L'article 209 devrait également préciser que, dans le cadre de poursuites pour BC, l'infraction principale sous-jacente peut également être déduite des faits et circonstances.

14. Avant 2014, les poursuites pour BC s'intéressaient rarement aux risques majeurs en matière de blanchiment (à savoir la corruption de haut niveau et le vol de biens de l'État). Les poursuites étaient généralement le fait de fonctionnaires locaux/maires et le blanchiment ajouté à l'acte d'accusation comportant déjà d'autres chefs (passibles de peines plus lourdes). Nombreuses sont les affaires de blanchiment analogues – dans lesquelles les autorités ont opté pour la solution de facilité – faisant actuellement l'objet de poursuites.
15. Depuis mars 2014, des mesures actives sont prises en Ukraine à l'encontre de personnes ayant appartenu aux hautes sphères dans l'ancien régime. Il s'agit d'enquêtes préliminaires complexes pour détournement et blanchiment d'actifs de l'État. Ces procédures semblent avoir donné lieu jusqu'à présent à deux condamnations judiciaires, dont une pour le blanchiment de sommes d'argent très importantes.
16. On peut se féliciter de l'intérêt soutenu du procureur anticorruption spécialisé pour les personnes politiquement exposées soupçonnées de corruption (et dans une certaine mesure de blanchiment de capitaux). Ledit procureur devrait également systématiquement se concentrer sur le blanchiment en plus des actes relevant de la corruption proprement dite. Davantage de ressources devraient être accordées à son Bureau et, plus généralement, aux services répressifs afin de permettre des enquêtes financières.
17. Il est crucial que le Bureau du procureur général utilise plus activement l'infraction de BC pour lutter contre la création d'entreprises fictives, lesquelles sont considérées comme un risque majeur au niveau national en matière de blanchiment. Les poursuites en matière de BC impliquant ces entreprises frauduleuses devraient en effet aboutir à des peines dissuasives, alors qu'en vertu de l'article 205 du CP la création d'une entreprise fictive est uniquement passible d'une amende administrative. Les dispositions dudit article devraient donc être immédiatement renforcées et prévoir des peines de prison dissuasives.
18. Les peines pour BC sont presque toujours plus légères que celles frappant l'infraction principale et auraient avantage à être plus dissuasives en pratique. Certains accusés ne purgent aucune peine d'emprisonnement au titre de l'infraction de base visée à l'article 209-1 en raison de l'application conjointe des articles 69 et 75 du CP relatifs à la réhabilitation des personnes condamnées. L'impact de ces dispositions devrait faire l'objet d'un examen indépendant. Le parquet devrait automatiquement introduire un recours contre les peines pour blanchiment lui paraissant inappropriées, afin de lutter contre l'idée répandue dans le public que plus le statut de l'accusé est élevé, plus la peine est légère.
19. Il convient de saluer les efforts énergiques déployés actuellement pour mettre sous séquestre et confisquer les fonds dans les affaires de corruption à un très haut niveau et de vol de biens appartenant à l'État, conformément au profil de risque de BC du pays. Aujourd'hui, de nombreuses ordonnances de mise sous séquestre ou de gel sont rendues dans des cas

impliquant de hauts fonctionnaires de l'ancien régime et leurs associés. Ces initiatives reposent sur une recherche complexe et étendue, en amont, des avoirs illicites grâce à l'épluchage d'innombrables comptes appartenant à plusieurs sociétés situées aussi bien en Ukraine qu'à l'étranger. En ce qui concerne les enquêtes préliminaires sur les personnes dont on pense qu'elles sont liées à l'ancien Président de la République, il a été dit lors de la visite sur place que 35 milliards d'UAH (soit environ 1,15 milliard d'EUR), 1 milliard d'EUR, des appartements, des voitures et même des îles privées ont fait l'objet d'une mise sous séquestre. L'organisme responsable de la récupération d'avoirs, créé très récemment, n'est pas encore opérationnel, de sorte que ces actifs ne sont pas déjà tous gérés. Lesdites enquêtes semblent avoir donné lieu à deux condamnations judiciaires à ce jour, dont l'une au titre du blanchiment de très grosses sommes d'argent.

20. Néanmoins, il est difficile de déterminer systématiquement si le nouveau système est pleinement établi en pratique dans toutes les affaires générant des produits. Nul ne sait avec certitude si les dispositions adoptées récemment sont utilisées par les juges et combien d'ordonnances de confiscation spéciale définitives ont été rendues, dans la mesure où les informations disponibles revêtent un caractère anecdotique. Toutes les condamnations pour BC ne débouchent pas forcément sur une confiscation.
21. Certaines questions doivent encore être abordées par le ministère public et le système judiciaire en ce qui concerne la mise en œuvre pratique des nouvelles dispositions de confiscation spéciale par les tribunaux. Il conviendrait d'établir et d'appliquer de manière cohérente une norme de preuve fonctionnelle dans les procédures de confiscation en ce qui concerne le lien entre les produits allégués et l'infraction ayant donné lieu à une condamnation.
22. Certains problèmes semblent également s'être fait jour dans la conduite des enquêtes financières et on déplore un manque de ressources correspondantes dans tous les domaines. Il faudrait mener plus d'enquêtes financières pour déterminer les profits directs et indirects des principales infractions pénales générant des produits, sans se cantonner à celles ayant un grand retentissement.
23. Les évaluateurs considèrent par conséquent que le nouveau régime de confiscation spéciale a encore besoin de temps pour entrer dans les mœurs et atteindre systématiquement les objectifs fixés par les modifications apportées au CPP en 2015. Il est important que les procureurs et les tribunaux fassent à l'avenir un large usage des possibilités offertes par les nouvelles dispositions relatives aux ordonnances de confiscation de biens d'une valeur équivalente ou de biens détenus par une tierce partie.

Financement du terrorisme et financement de la prolifération (chapitre 4 - RI 9 à 11 ; R.5 à 8)

24. Depuis la dernière évaluation de MONEYVAL en 2009, l'Ukraine a introduit une infraction autonome (article 258.5) complétant l'éventail des infractions liées au terrorisme dans le chapitre IX du Code pénal. Depuis 2014, elle sert de pays de transit à des individus cherchant à rejoindre les combattants de l'ISIL en Syrie. Les services de sécurité se sont concentrés sur les conséquences du terrorisme international impliquant la lutte contre l'ISIL, ce qui a conduit à des inculpations, bien qu'aucune condamnation pour FT n'ait encore été prononcée au titre

de l'article 258.5. Les enquêtes financières parallèles sont intégrées et utilisées à l'appui de toutes les enquêtes liées au terrorisme.

25. En 2015 et 2016, les services de sécurité ont mis à jour les activités de quatre réseaux transnationaux opérant en Ukraine afin de faciliter le transit de combattants terroristes étrangers depuis le Caucase et le retour dans leur pays d'origine. Trois membres de l'ISIL figurent parmi les 69 personnes détenues dans ce contexte. Les intéressés seraient des personnes participant activement au recrutement, à la formation et au financement du voyage des combattants vers la Syrie et l'Iraq. Ils ont été renvoyés devant les tribunaux ukrainiens en vertu des articles 258.3, 258.5 (FT), 263 et 358 du CP. Ces affaires n'ont pas encore été menées à terme. D'autres mesures importantes de justice criminelle ont été prises par les autorités ukrainiennes à l'encontre du reste du groupe, dont l'inculpation pour diverses infractions pénales commises en Ukraine (en vertu des chapitres IX, XIV et XV du CP), l'extradition et la déportation. Le Service de sécurité ukrainien (SSU) continue à surveiller de près plus de 900 personnes afin de prévenir la commission d'infractions de FT.
26. L'Ukraine fait preuve d'efficacité dans la mise en œuvre des sanctions financières ciblées (SFC) liées au terrorisme et à son financement. Les autorités, les institutions financières (IF) et la plupart des EPFND sont conscientes de leurs obligations respectives dans ce contexte et s'y conforment sans retard. Toutefois, outre le manque d'efficacité de la mise en œuvre des exigences de vigilance raisonnable en matière de propriété effective, il convient de dénoncer certaines lacunes techniques importantes compromettant la capacité de l'Ukraine à remplir toutes les obligations lui incombant en vertu du cadre fixé par les Nations Unies. Il est essentiel de noter que tous les fonds et autres avoirs visés par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (RCSNU) ne sont pas soumis au gel et que l'interdiction de faire des fonds et autres avoirs à des personnes désignées est incomplète.
27. Les autorités sont conscientes des risques de FT pesant sur le secteur des organismes à but non lucratif (OBNL), lesquels peuvent être utilisés pour faire parvenir des fonds aux terroristes. La compréhension par l'Ukraine des risques pourrait cependant bénéficier d'une analyse plus approfondie en tenant compte des risques émanant du terrorisme international et en partageant la connaissance plus intime du secteur (acquise par le SSU) avec d'autres autorités, le secteur privé et le secteur des OBNL lui-même. Bien qu'insuffisamment fondées sur les risques, un certain nombre de mesures contribuent à atténuer les risques de FT, notamment l'obligation pour les OBNL de s'enregistrer, de conserver et de maintenir à jour toute une série d'informations et de publier des états financiers, et le contrôle exercé par l'administration fiscale centrale (SFS). Cette dernière, même si elle s'est vu assigner des objectifs clairs en matière de LAB/FT, se concentre sur le recouvrement fiscal.
28. En ce qui concerne la prolifération des armes de destruction massive, l'Ukraine s'est dotée d'un cadre institutionnel élaboré permettant de gérer le transit des biens contrôlés ou interdits et de surveiller les entités sanctionnées dès lors que les autorités compétentes ont eu vent d'un cas spécifique de transaction commerciale ou de transbordement illicite. Pourtant, l'efficacité des sanctions financières ciblées frappant le FP souffre des mêmes lacunes que celles affectant déjà l'application de ce régime au FT. Les autorités de contrôle des exportations, les douanes et les autres organes compétents ne coopèrent pas suffisamment dans le domaine de l'application des RCSNU relatives au financement de la prolifération. Nul ne sait avec certitude si les organes de surveillance affectent des ressources suffisantes au contrôle du respect des obligations en matière d'application des SFC au FP. La prédominance des transactions en

espèces et l'omniprésence des sociétés fictives pourraient également faciliter l'évasion des sanctions.

Mesures préventives (chapitre 5 - RI 4 ; R.9 à 23)

29. Le secteur public semble entretenir une relation positive et constructive à la fois avec la CRF et avec ses autorités de tutelle, notamment en ce qui concerne la communication et la formation.
30. La compréhension par le secteur privé de ses obligations en matière de LAB/FT est manifestement très bonne. Toutefois, en dehors du secteur bancaire, la compréhension des risques de BC et de FT auxquels ces entreprises sont confrontées s'avère moins satisfaisante. Le secteur privé comprend son obligation de détermination de la structure de propriété de chaque client, ainsi que d'identification et de vérification de son propriétaire effectif en dernière analyse. La ressource utilisée, presque exclusivement en dehors du secteur bancaire, pour vérifier la propriété effective d'un client est le Registre national des entrepreneurs et des entreprises. Toutefois, les autorités et le secteur privé s'accordent généralement à dire que les informations conservées par cet organe ne sont pas très fiables.
31. Les membres du secteur privé comprennent généralement bien leurs obligations en matière de déclaration des opérations suspectes, de même que l'infraction potentielle de l'avertissement illicite du client. Cette dernière est le plus souvent comprise comme incluant les divulgations faites par le responsable du contrôle financier. Cependant, force est de constater certaines divergences quant à la nécessité d'imposer l'interdiction de cette pratique aux autres membres du personnel pouvant être au courant d'une divulgation. Dans certains cas, les membres du secteur privé ont beaucoup moins conscience de la nécessité d'instaurer des contrôles pour empêcher un membre du personnel de révéler à la personne concernée qu'il a fait part de ses soupçons au responsable du contrôle financier.
32. La législation comporte certaines lacunes législatives en ce qui concerne les personnes agissant en qualité d'administrateurs désignés et les membres de personnes morales ukrainiennes. Lorsque des individus agissent en cette qualité et ne font l'objet d'aucune autre surveillance en tant que comptables ou avocats, ils ne sont pas tenus en vertu de la Loi LAB/FT d'appliquer des mesures préventives. En outre, la Loi LAB/CFT autorise à ne plus considérer une personne comme une PPE lorsque trois ans se sont écoulés depuis la fin de son mandat, ce qui est contraire aux lignes directrices du GAFI sur la Recommandation 12.

Surveillance (chapitre 6 - RI. 3 ; R.26 à 28, R.34 et 35)

33. La Banque nationale d'Ukraine (BNU) déploie des efforts très importants pour assurer la transparence de la propriété effective des banques et pour empêcher les criminels de prendre le contrôle de ces IF ; ces efforts sont complétés par l'action du Fonds de garantie des dépôts. La Commission nationale des valeurs mobilières et du marché boursier (CNV) a fait de gros efforts pour s'assurer que les ayants droit économiques et les personnes détenant le contrôle ne sont pas des criminels. Toutefois, les autres autorités de surveillance ne peuvent pas vérifier, ou s'abstiennent de vérifier, si les entités soumises à l'obligation de déclaration sont

la propriété d'un bénéficiaire effectif ou sont contrôlées par des éléments criminels ou leurs associés.

34. La BNU et la CNV comprennent bien les risques de BC pesant sur les secteurs de la banque et des investissements, respectivement, et ont aussi généralement conscience des risques de FT. La Commission nationale de régulation des marchés financiers (CNRMF) a une bonne compréhension des risques de FT. Les autres autorités de contrôle témoignent, selon le cas, d'une compréhension élémentaire ou d'une méconnaissance de ces risques.
35. La BNU procède à un contrôle complet des banques à la fois sur place et hors site. Elle suit pour ce faire une approche LAB/FT largement basée sur le risque. La BNU (en ce qui concerne les institutions financières n'ayant pas besoin d'une licence d'exercer) et les autres autorités de surveillance disposent d'un personnel insuffisant et, à l'exception de la même BNU et du ministère de la Justice, ont fait l'objet d'un moratoire en matière de contrôle (même si aucun moratoire n'était en vigueur au moment de la visite de l'équipe d'évaluation ; ces facteurs font l'objet d'une surveillance limitée depuis 2014. Aucune des autorités de surveillance (à part la BNU de manière très limitée pour les IF non bancaires) ne procède à des contrôles de routine hors site. En dehors du ministère de la Justice, rares sont les autorités qui procèdent à des contrôles sur place hors du secteur bancaire. Par conséquent, hors du secteur bancaire, le niveau global de surveillance est insuffisant. En outre, sauf dans une certaine mesure pour la CNV, les critères statutaires de classification des entités déclarantes en catégories de risque et les délais d'inspection sur place signifient que la supervision ne peut être que partiellement basée sur le risque de BC/FT. L'intensité du contrôle exercée par les autorités de surveillance autres que la BNU sur les IF non bancaires titulaires d'une licence oscille entre une surveillance faible ou l'absence de toute surveillance.
36. La BNU inflige aux banques une série de sanctions, dont des amendes et la révocation de la licence. Elle peut également infliger de lourdes sanctions/interdictions aux personnes physiques, mais aucune autre peine. En dehors du secteur bancaire, les niveaux d'amendes sont trop bas et seule la Commission des valeurs mobilières applique de lourdes sanctions en plus des amendes. Aucune sanction n'a été infligée à une personne physique. Force est de constater l'existence de lacunes techniques importantes, de sorte que le régime des sanctions n'est que partiellement efficace.
37. La BNU a notablement amélioré le niveau de conformité du secteur bancaire. Même si la CNV a contribué à renforcer la vérification de la propriété effective et du contrôle des IF titulaires d'une licence, les indices globaux d'une amélioration complète et systématique du niveau de conformité de ces entités – inhérentes à l'action régulière des autorités de surveillance compétente – sont maigres. En dehors de la surveillance du secteur bancaire, le faible niveau de la surveillance et des sanctions démontre que l'action des autorités de contrôle n'a que peu d'effet sur le niveau de conformité des entités soumises à l'obligation de déclaration.
38. La grande majorité des autorités de surveillance a entrepris des activités de sensibilisation pour promouvoir la compréhension des obligations et des risques. Des initiatives énergiques et positives ont été lancées par la CRF, la NBU (pour les banques) et la CNRMF, tandis que le ministère des Finances s'est vu confier l'établissement et l'exploitation d'un centre de formation jusqu'en 2015 (celui-ci étant géré aujourd'hui par la CRF). Toutefois, le ministère de

l'Infrastructure et le ministère du Développement économique et du Commerce n'ont pas communiqué d'informations sur leur action.

Transparence des personnes morales et des constructions juridiques (chapitre 7 - RI. 5 ; R.24 et 25)

39. La mesure dans laquelle les personnes morales et les constructions juridiques peuvent généralement être utilisées à mauvais escient aux fins de BC/FT est bien comprise. Toutefois, aucun exercice n'a été mené pour examiner spécifiquement comment les personnes morales établies en vertu de la législation ukrainienne peuvent être utilisées pour dissimuler un propriétaire ou blanchir le produit d'une infraction pénale.
40. Aucun processus ou pouvoir législatif n'a été identifié, de sorte que les autorités sont tenues de vérifier le caractère exact et à jour de toutes les informations stockées sur le Registre national des entrepreneurs et des entreprises.
41. Le Registre national des entrepreneurs et des entreprises enregistre tous les renseignements de base et les met à la disposition du public en ligne. Il ne vérifie pas l'exactitude ou le caractère à jour de ces renseignements ou des informations relatives à la propriété effective, telles qu'elles lui ont été communiquées par les personnes morales. Même si ce problème est considéré comme mineur, la grande majorité des acteurs du secteur privé ont déclaré se fier à ce registre pour vérifier le bénéficiaire effectif de leurs clients. Dans la mesure où cette information n'est pas vérifiée par le Registre ni contrôlée de manière indépendante par l'entité déclarante concernée, cette lacune semble plus répandue.
42. Bien que les organismes d'application de la loi puissent imposer des sanctions pénales pour avoir fourni des informations fausses ou trompeuses au RPU, 1 % seulement des cas renvoyés fait l'objet de poursuites.

Coopération internationale (chapitre 8 - RI. 2 ; R.36 à 40)

43. Les partenaires internationaux de l'Ukraine s'accordent à reconnaître que ce pays réagit rapidement et de manière pertinente aux demandes entrantes formulées dans le cadre de l'entraide judiciaire et visant des enquêtes, des poursuites et des procédures connexes relatives à des affaires de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ou bien à des infractions principales associées. Toutefois, l'efficacité du traitement des demandes entrantes, s'agissant notamment de la saisie et de la confiscation d'avoirs, reste entravée par des facteurs tels que : la corruption et la violation des règles de confidentialité ; les faiblesses de la législation nationale en matière de saisie de document ; et l'absence d'un système de hiérarchisation en fonction des priorités. L'Ukraine fait activement appel à l'entraide judiciaire en ce qui concerne le BC et ses infractions principales (notamment la corruption) et le FT. Cependant, elle fait preuve d'une efficacité limitée en ce qui concerne l'envoi de demandes d'entraide visant à obtenir une confiscation. Les limites relevées en ce qui concerne la transparence des personnes morales et des arrangements au niveau national ont un impact négatif sur la capacité de l'Ukraine à fournir l'assistance la plus large possible. Sur la base des informations disponibles sur d'autres formes de coopération, toutes les autorités compétentes semblent échanger des renseignements avec leurs homologues étrangers aux fins de LAB/FT,

notamment en ce qui concerne la lutte contre l'évasion fiscale, le recouvrement d'actifs et la surveillance consolidée.

Actions prioritaires

- L'analyse et l'articulation écrite des risques de blanchiment et de financement du terrorisme devraient être améliorées, que ce soit par le biais d'une révision de l'ENR ou autrement, en :
 - (a) utilisant davantage de statistiques après avoir vérifié leur fiabilité ; b) poursuivant l'analyse des menaces externes et des menaces liées à la criminalité organisée, ainsi que de la propriété effective ; c) communiquant aux autres autorités les informations pertinentes détenues par le SSU sur les risques de FT et en analysant plus avant les menaces pesant sur les OBNL.
- Il faudrait ajouter à l'article 209 du CP une disposition établissant clairement qu'une personne peut être reconnue coupable de BC en l'absence d'un verdict de culpabilité pour l'activité criminelle sous-jacente et prévoyant que l'existence de l'infraction principale peut être établie sur la base de preuves circonstancielles ou autres sans que le ministère public ne soit tenu de prouver une condamnation pour l'activité criminelle sous-jacente.
- Il conviendrait d'engager plus de poursuites et d'obtenir plus de condamnations compte tenu du risque de blanchiment dans les affaires impliquant de graves actes de corruption, de vol et de détournement de fonds appartenant à l'État par de hauts fonctionnaires en fonction et leurs associés (ainsi que par des personnes liées à l'ancien régime).
- Il conviendrait d'ouvrir systématiquement des enquêtes financières sur la source des produits allégués dans les affaires impliquant des infractions générant des produits en recourant à des enquêteurs financiers correctement formés et opérant parallèlement aux enquêteurs chargés des infractions principales.
- Les autorités devraient veiller à opérer systématiquement des mises sous séquestre à un stade précoce dans toutes les affaires générant des produits. Dans ce contexte, il conviendrait de s'interroger sur l'opportunité de conférer aux enquêteurs le pouvoir de mettre rapidement sous séquestre les produits, sous réserve d'un examen accéléré de cette mesure par le procureur compétent.
- Les autorités devraient aligner la définition de l'infraction de financement du terrorisme et le régime des sanctions financières ciblées frappant cette infraction, ainsi que le financement de la prolifération, sur les normes internationales.
- Les autorités devraient envisager diverses solutions en vue de limiter la rotation du personnel au sein de la CRF. Les mesures pertinentes pourraient inclure des programmes d'évolution de carrière et l'évaluation des barèmes de rémunération proposés.
- Toutes les autorités de surveillance devraient modifier leur approche de manière à procéder à un contrôle systématique hors site et à analyser le matériel reçu de manière à mieux comprendre le profil de risque BC/FT des différents titulaires de licences (et de leurs secteurs d'activité respectifs).

Elles devraient faire de même en ce qui concerne leurs inspections sur place, de manière à ce que les contrôles sur place et hors site soient intégralement fondés sur le risque pertinent de BC/FT.

- Les personnes chargées du Registre public unifié des entreprises (RPU) devraient prendre des mesures raisonnables pour vérifier que les informations répertoriées sont correctes, précises et à jour.
- Le ministère de la Justice devrait établir un système clair d'établissement de la priorité accordée aux demandes d'entraide judiciaire entrantes. Les autorités devraient prendre des mesures pour veiller à ce que le résultat de ces demandes ne soit pas affecté par l'avertissement illicite des personnes visées et par d'autres pratiques concernant l'accès provisoire à l'information. Les autorités devraient améliorer la qualité des demandes d'entraide judiciaire aux fins de confiscation.

Notations concernant l'efficacité & la conformité technique

Notations concernant l'efficacité (Remarquable, Notable, Moyenne, Médiocre)

| | | | | | |
|---|---|--|---|---|---|
| RI.1 – Évaluation des risques, coordination des politiques | RI.2 –Coopération internationale | RI.3 – Contrôle | RI.4 – Mesures préventives | RI.5 – Personnes morales et constructions juridiques | RI.6 – Renseignements financiers |
| Notable | Moyenne | Moyenne | Moyenne | Moyenne | Notable |
| RI.7 –Enquêtes et poursuites pour BC | RI.8 – Confiscation | RI.9 – Enquêtes et poursuites pour FT | RI.10 – Mesures préventives et sanctions financières pour FT | RI.11 – Sanctions financières pour FP | |
| Médiocre | Moyenne | Moyenne | Moyenne | Moyenne | |

Notations concernant la conformité technique (C – conforme, LC – largement conforme, PC – partiellement conforme, NC – non conforme, N/A – non applicable)

| | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|
| R.1 – Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques | R.2 – Coopération et coordination nationales | R.3 Infraction de blanchiment de capitaux | R.4 – Confiscation et mesures provisoires | R.5 – Infraction de financement du terrorisme | R.6 – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme |
| GPC | C | GPC | GPC | PC | PC |
| R.7 - Sanctions financières ciblées liées à la prolifération | R.8 – Organismes à but non lucratif | R.9 – Lois sur le secret professionnel des institutions financières | R.10 – Devoir de vigilance relative à la clientèle | R.11 – Conservation des documents | R.12 – Personnes politiquement exposées |
| PC | GPC | C | GPC | C | GPC |
| R.13 – Correspondance bancaire | R.14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs | R.15 – Nouvelles technologies | R.16 – Virements électroniques | R.17 – Recours à des tiers | R.18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger |
| C | GPC | GPC | C | N/A | GPC |
| R.19 – Pays présentant un risque plus élevé | R.20 – Déclaration des opérations suspectes | R.21 – Divulgarion et confidentialité | R.22 - Entreprises et professions non financières désignées – Devoir de vigilance | R.23 – Entreprises et professions non financières désignées – Autres mesures | R.24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes |

RESUME ANALYTIQUE

| | | | relative à la clientèle | | morales |
|---|--|---|---|---|---|
| C | C | C | GPC | GPC | GPC |
| R.25 - Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques | R.26 - Réglementation et contrôle des institutions financières | R.27 - Pouvoirs des autorités de contrôle | R.28 - Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées | R.29 - Cellules de renseignements financiers | R.30 - Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes |
| PC | GPC | GPC | PC | C | C |
| R.31 - Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes | R.32 Passeurs de fonds | R.33 - Statistiques | R.34 - Lignes directrices et retour d'informations | R.35 - Sanctions | R.36 - Instruments internationaux |
| Ce | GPC | PC | C | PC | GPC |
| R.37 - Entraide judiciaire | R.38 - Entraide judiciaire : gel et confiscation | R.39 - Extradition | R.40 - Autres formes de coopération internationale | | |
| GPC | GPC | GPC | GPC | | |

Tous droits réservés. Sauf indication contraire, la reproduction de ce texte est autorisée sous réserve d'indication de la source. Pour tout usage 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.) ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou tout système de stockage ou de récupération de l'information – sans l'autorisation écrite préalable du Secrétariat de MONEYVAL, Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg ou moneyval@coe.int)

© MONEYVAL

www.coe.int/MONEYVAL