



**Lutter contre les délits à caractère
fiscal et autres délits financiers par
une coopération interinstitutionnelle
efficace**



LUTTER CONTRE LES DÉLITS À CARACTÈRE FISCAL PAR UNE COOPERATION INTER- INSTITUTIONNELLE EFFICACE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 34 démocraties oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC).

Photo crédits: couverture© Sashkin – Fotolia.com

Table des matières

Contexte et introduction.....	5
Chapitre 1 Principales conclusions et recommandations.....	11
A. Généralités.....	11
B. Modèles d’organisation des autorités chargées de lutter contre les infractions à caractère fiscal et les autres infractions financières.....	11
C. Modèles d’échange de renseignements	12
D. Modèles de coopération renforcée	16
E. Recommandations	17
Chapitre 2 Modèles d’organisation adoptés par les organismes chargés de lutter contre la délinquance financière	19
A. Administration fiscale	20
B. Administration des douanes	22
C. Police et autres autorités répressives	24
D. Cellule de renseignement financier	25
E. Ministère public.....	27
F. Autorités de réglementation financière.....	28
Chapitre 3 Modèles utilisés pour échanger les renseignements.....	31
A. Principes généraux	32
B. Passerelles juridiques d’échange de renseignements.....	33
C. Analyse des passerelles existantes.....	34
D. Renseignements détenus par l’administration fiscale.....	36
E. Renseignements détenus par la police ou le procureur.....	44
F. Renseignements détenus par la cellule de renseignement financier	50
G. Renseignements détenus par les autorités de réglementation financière....	56
H. Exemples de pratiques efficaces	61
Chapitre 4 Modèles de coopération renforcée.....	63
A. Équipes communes d’enquête.....	64
B. Centres de renseignement interinstitutionnels	68
C. Détachement de personnel entre organismes.....	73
D. Autres stratégies	75

Contexte et introduction

Les infractions financières sont de plus en plus sophistiquées et les criminels accumulent des sommes d'argent considérables en commettant des actes illicites - trafic de drogue, escroquerie en matière de placement, extorsion, corruption, détournement de fonds, fraude et évasion fiscales. De par la nature de la délinquance financière, la même activité peut violer plusieurs lois en même temps. Différents organismes publics peuvent intervenir à divers stades de la lutte contre les infractions financières, y compris la prévention, la détection, l'enquête et la poursuite des infractions ainsi que le recouvrement des produits de la criminalité. Les infractions fiscales sont souvent intrinsèquement liées à d'autres infractions financières, car les criminels ne déclarent pas leurs revenus issus d'activités illicites. À l'inverse, ils peuvent majorer leur revenu déclaré afin de blanchir les produits de la criminalité. Le Groupe d'action financière (GAFI) a explicitement reconnu les liens entre infractions fiscales et blanchiment de capitaux en inscrivant ces infractions sur la liste des infractions préalables désignées aux fins du blanchiment de capitaux dans la mise à jour 2012 de ses Recommandations.

Lorsque les activités criminelles franchissent les frontières nationales, les montants en jeu peuvent être astronomiques. Un rapport de l'UNODC¹ datant de 2011 estime qu'entre 2000 et 2009, les recettes totales de la criminalité organisée internationale représentaient l'équivalent de 1.5 % du PIB mondial, soit 870 milliards de dollars en 2009. La criminalité financière pose des questions qui concernent tous les pays, mais surtout ceux en développement. Les flux financiers illicites provenant d'infractions financières privent les pays en développement de ressources qui pourraient servir à financer leur développement à long terme. Même s'il est difficile de chiffrer les sommes en jeu, les spécialistes conviennent qu'elles sont très élevées.

L'OCDE s'intéresse activement à ces questions depuis de nombreuses années. Dès 1998, elle a entamé des travaux en réponse à un appel lancé par les ministres des Finances du G7 encourageant la communauté internationale à renforcer la capacité des systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux afin de faire face efficacement aux infractions à caractère fiscal. Par la suite, l'OCDE et le GAFI ont intensifié leur coopération dans des domaines d'intérêt commun et, depuis 2003, l'OCDE bénéficie du statut d'observateur lors des réunions du GAFI. En juillet 2009, les dirigeants du G8 ont plaidé en faveur de nouveaux efforts dans la lutte contre les financements illicites et ont reconnu les progrès accomplis par le GAFI pour améliorer les normes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et par l'OCDE pour établir des normes internationales sur la transparence.

Dans ses Recommandations de 2009² et 2010³, l'OCDE préconise de renforcer la coopération et l'échange de renseignements entre différents organismes publics concernés par la lutte contre la criminalité financière, tant sur le plan national qu'international. Ces recommandations sont reproduites dans l'encadré à la fin de ce chapitre. L'OCDE a également élaboré des orientations pratiques, sous la forme de manuels, afin de permettre aux autorités fiscales de mieux détecter

¹ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Estimation des flux financiers illicites résultant du trafic de drogues et d'autres crimes transnationaux organisés (octobre 2011).

² Recommandation du Conseil sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

³ Recommandation du Conseil en vue de faciliter la coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives pour lutter contre les délits graves.

les pots-de-vin et les cas de blanchiment de capitaux⁴. Ces manuels ont été traduits en de nombreuses langues et sont utilisés par des administrations fiscales du monde entier.

C'est dans ce contexte que la Norvège a accueilli le premier Forum sur la fiscalité et la délinquance à Oslo en mars 2011. L'objectif était de trouver les moyens d'appliquer de façon plus efficace une approche « gouvernementale intégrée » pour combattre la criminalité financière, en mettant à profit les compétences et les connaissances de différents organismes, par le biais d'une coopération nationale et internationale renforcée. La coopération interinstitutionnelle peut améliorer l'intégrité et la gouvernance des transactions financières en renforçant la capacité des pays à lutter contre les infractions financières. Une coopération interinstitutionnelle nationale et internationale efficace est la seule parade viable face à des criminels qui agissent dans un environnement financier complexe qui transcende les frontières. Le Forum a demandé à l'OCDE, aux côtés d'autres organisations internationales et parties intéressées, de s'employer à améliorer la coopération interinstitutionnelle en analysant différents modèles de coopération, les avantages qu'ils procurent et les difficultés qu'ils impliquent, en vue d'élaborer des normes de bonnes pratiques, en mettant l'accent sur le rôle que les administrations fiscales peuvent jouer à cet égard. L'importance de la coopération interinstitutionnelle a également été soulignée dans le Communiqué des ministres des Finances du G20 de février 2012, qui demande à l'OCDE, ainsi qu'au GAFI, de faire le point sur les mesures prises pour empêcher l'utilisation abusive des structures sociétaires et pour améliorer la coopération entre les organismes dans la lutte contre les activités illicites.

Le présent rapport rend compte de la situation actuelle concernant la coopération interinstitutionnelle dans 32 pays⁵. Ce rapport, préparé par le Groupe d'action sur les délits à caractère fiscal et autres délits, a été présenté et diffusé lors du second Forum sur la fiscalité et la délinquance tenu à Rome les 14 et 15 juin 2012.

Ce rapport n'est pas un point final mais le premier d'une série. La criminalité financière pose des problèmes à tous les pays. À l'avenir, des travaux pourraient être menés afin d'élargir l'éventail des pays étudiés et d'approfondir le niveau d'analyse, en vue d'apporter le meilleur éclairage possible sur les moyens les plus efficaces de lutter contre la délinquance financière. Par exemple, la coopération entre l'administration des douanes et d'autres organismes pourrait être analysée. Des rapports supplémentaires pourraient aussi être établis pour mesurer les progrès accomplis et permettre aux pays de comparer leurs systèmes sur le plan international. L'objectif est de définir des méthodes permettant aux différentes autorités de combattre ensemble la criminalité financière et d'obtenir ainsi de meilleurs résultats, plus rapidement et à moindre coût. Le renforcement de la coopération entre organismes nationaux aura également un effet positif sur la coopération internationale. Bien que ce rapport se limite à la coopération nationale, des rapports futurs pourraient aussi couvrir certains aspects de la coopération internationale, sujet sur lequel le Groupe d'action travaille actuellement.

⁴ Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts et Manuel OCDE de sensibilisation au blanchiment de capitaux à l'intention des vérificateurs fiscaux.

⁵ Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Inde, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse et Turquie.

Encadré 1. Recommandation du Conseil en vue de faciliter la coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives pour lutter contre les délits graves - 14 octobre 2010

LE CONSEIL

Vu l'article 5b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques du 14 décembre 1960 ;

Vu la Recommandation du Conseil sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales;

Vu la Recommandation du Conseil relative au Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune (ci-après « Modèle de Convention fiscale de l'OCDE ») ;

Vu les conclusions de la réunion du Conseil au niveau des Ministres de 2010 et la Déclaration sur l'intégrité, la probité et la transparence dans la conduite des affaires et de la finance internationales ;

Vu les conclusions de la réunion du Conseil au niveau des Ministres de 2009 ;

Vu les 40 Recommandations et 9 Recommandations spéciales du GAFI ;

Vu le Manuel de sensibilisation au blanchiment de capitaux à l'intention des vérificateurs fiscaux établi en 2009 par l'OCDE ;

Considérant que les autorités fiscales peuvent jouer un rôle important dans la détection de tous les délits graves et non pas seulement de la corruption transnationale ;

Considérant que le partage d'informations par les autorités fiscales avec les autorités répressives peut contribuer à faciliter la détection, les enquêtes et les poursuites concernant les délits graves ;

Sur proposition du Comité des affaires fiscales ;

I. RECOMMANDE aux Membres, en conformité avec leurs systèmes juridiques, d'établir un cadre légal et administratif efficace et de fournir des orientations afin de faciliter le signalement par les autorités fiscales des soupçons de délits graves, notamment le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, détectés dans l'exercice de leurs fonctions, aux autorités répressives compétentes.

II. RECOMMANDE EN OUTRE aux Membres d'examiner la question d'inclure dans leurs conventions fiscales bilatérales le texte optionnel prévu par le paragraphe 12.3 du Commentaire sur l'article 26 du Modèle de Convention fiscale de l'OCDE qui autorise « le partage de renseignements fiscaux par les autorités fiscales avec d'autres organismes chargés de l'application de la loi et autorités judiciaires sur certaines questions hautement prioritaires (par exemple la lutte contre le blanchiment de capitaux, la corruption, le financement du terrorisme) », et qui est libellé comme suit :

« Nonobstant ce qui précède, les renseignements reçus par un État contractant peuvent être utilisés à d'autres fins lorsque cette possibilité résulte des lois des deux États et lorsque l'autorité compétente de l'État qui fournit les renseignements autorise cette utilisation ».

III. INVITE les non-Membres à adhérer à cette Recommandation.

IV. ENCOURAGE tous les pays à diffuser largement auprès de leurs administrations fiscales le Manuel de sensibilisation au blanchiment de capitaux à l'intention des vérificateurs fiscaux établi en 2009 par l'OCDE.

V. CHARGE le Comité des affaires fiscales d'assurer le suivi de la mise en œuvre de cette Recommandation, de la promouvoir dans le cadre de ses contacts avec les non-Membres et de faire rapport au Conseil en tant que de besoin.

Encadré 2. Recommandation du Conseil sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales - 25 mai 2009

LE CONSEIL,

Vu l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques du 14 décembre 1960 ;

Vu la Recommandation du Conseil sur la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers (ci-après « Recommandation de 1996 »), à laquelle la présente Recommandation succède ;

Vu la Recommandation révisée du Conseil sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales ;

Vu la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (ci-après « Convention anticorruption de l'OCDE ») à laquelle, à la date de la présente Recommandation, tous les membres de l'OCDE et huit pays non membres sont Parties ;

Vu les Commentaires relatifs à la Convention anticorruption de l'OCDE ;

Vu la Recommandation du Conseil relative au Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune (ci-après « Modèle de Convention fiscale de l'OCDE ») ;

SE FÉLICITANT de la Convention des Nations Unies contre la corruption, à laquelle la plupart des Parties à la Convention anticorruption de l'OCDE ont adhéré, et en particulier de l'article 12.4 qui dispose que « Chaque État Partie refuse la déductibilité fiscale des dépenses qui constituent des pots-de-vin » ;

CONSIDÉRANT que la Recommandation de 1996 a eu un impact important au sein et au-delà de l'OCDE et que des mesures significatives ont déjà été prises par les pouvoirs publics, le secteur privé et les organisations non gouvernementales pour lutter contre la corruption d'agents publics étrangers, mais que ce problème reste très répandu et nécessite des mesures renforcées ;

CONSIDÉRANT qu'une législation explicite qui refuse la déductibilité des pots-de-vin favorise la prise de conscience, dans les milieux d'affaires, du caractère illégal de la corruption d'agents publics étrangers et, au sein des administrations fiscales, de la nécessité de détecter et d'interdire les déductions au titre du versement de pots-de-vin aux agents publics étrangers ;

CONSIDÉRANT que le partage d'informations par les autorités fiscales avec d'autres autorités répressives peut constituer un outil efficace de détection et d'enquête en cas d'infraction de corruption transnationale ;

Sur proposition du Comité des affaires fiscales et du Comité de l'investissement ;

I. RECOMMANDE que :

(i) Les pays membres et les autres Parties à la Convention anticorruption de l'OCDE refusent explicitement la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, à toutes fins fiscales, de manière efficace. Ce refus devrait être établi par la loi ou par tout autre moyen ayant force obligatoire et produisant les mêmes effets, tel que :

- l'interdiction de la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers ;
- l'interdiction de la déductibilité fiscale de tout pot-de-vin versé ou de toute dépense engagée à des fins de corruption en violation du droit pénal ou de toutes autres lois de la Partie à la Convention anticorruption de l'OCDE.

Le rejet de la déductibilité fiscale n'est pas subordonné à l'ouverture d'une enquête par les autorités répressives ou à l'introduction d'une action en justice.

Encadré 2. Recommandation du Conseil sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales - 25 mai 2009 (suite)

(ii) Chaque pays membre et autre Partie à la Convention anticorruption de l'OCDE examine régulièrement l'efficacité de ses dispositifs légaux, administratifs et politiques ainsi que de ses pratiques visant à refuser la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers. Ces examens devraient déterminer si des indications adéquates sont fournies aux contribuables et aux autorités fiscales concernant le type de dépenses réputées constituer des pots-de-vin à des agents publics étrangers, et si ces pots-de-vin sont bien détectés par les autorités fiscales.

(iii) Les pays membres et autres Parties à la Convention anticorruption de l'OCDE envisagent d'inclure dans leurs conventions fiscales bilatérales l'option prévue par le paragraphe 12.3 des Commentaires sur l'article 26 du Modèle de Convention fiscale de l'OCDE, qui autorise « le partage de renseignements fiscaux par les autorités fiscales avec d'autres organismes chargés de l'application de la loi et autorités judiciaires sur certaines questions hautement prioritaires (par exemple la lutte contre le blanchiment de capitaux, la corruption, le financement du terrorisme) » et libellée comme suit :

« Nonobstant ce qui précède, les renseignements reçus par un État contractant peuvent être utilisés à d'autres fins lorsque cette possibilité résulte des lois des deux États et lorsque l'autorité compétente de l'État qui fournit les renseignements autorise cette utilisation. »

II. RECOMMANDE en outre aux pays membres et aux autres Parties à la Convention anticorruption de l'OCDE, conformément à leurs systèmes juridiques, d'établir un cadre légal et administratif efficace et de fournir des orientations afin de faciliter le signalement, par les autorités fiscales, des soupçons de corruption transnationale détectés dans l'exercice de leurs fonctions, aux autorités répressives compétentes.

III. INVITE les pays non membres qui ne sont pas encore Parties à la Convention anticorruption de l'OCDE à appliquer cette Recommandation dans toute la mesure du possible.

IV. CHARGE le Comité des affaires fiscales, en coopération avec le Comité de l'investissement d'assurer le suivi de la mise en œuvre de cette Recommandation et de la promouvoir dans le cadre de ses contacts avec les pays non membres, et de faire rapport au Conseil en tant que de besoin.

Chapitre 1

Principales conclusions et recommandations

A. Généralités

Ce rapport recense les principaux organismes qui interviennent aux différents stades de la lutte contre la criminalité financière. Il étudie leurs modèles d'organisation dans différents pays. Ces modèles constituent le cadre sur lequel s'appuient les dispositifs de coopération interinstitutionnelle. En tenant compte des différents modèles appliqués, le rapport détermine les flux d'informations qui revêtent une importance particulière pour permettre à ces organismes de lutter efficacement contre la criminalité financière. Il décrit la position générale des pays au regard de l'existence de passerelles juridiques grâce auxquelles ces organismes échangent des renseignements, ainsi que les obstacles qui peuvent exister. Bien que la capacité d'échanger des renseignements soit une condition nécessaire à la coopération interinstitutionnelle, de nombreux pays sont allés plus loin et ont mis en place des formes renforcées de coopération afin de tirer le meilleur parti de ces passerelles ; par conséquent, ce rapport décrit les modalités de coopération renforcée actuellement en vigueur.

B. Modèles d'organisation des autorités chargées de lutter contre les infractions à caractère fiscale et les autres infractions financières

Les stratégies de lutte contre la criminalité financière s'articulent autour d'un certain nombre d'étapes essentielles, dont la prévention, la détection, l'enquête et la poursuite des délits ainsi que le recouvrement des produits de la criminalité. En fonction des circonstances, ces stratégies peuvent faire intervenir divers organismes publics, dont l'administration fiscale ; l'administration des douanes ; les autorités de lutte contre le blanchiment de capitaux, y compris la cellule de renseignement financier ; la police et les autorités répressives spécialisées ; le ministère public ; et l'autorité de réglementation financière.

Il existe toute une série de modèles d'organisation qui structurent chacun de ces organismes et qui répartissent les compétences entre eux. Certains de ces modèles existent depuis longtemps et ont été mis en place au moment où le pays élaborait le cadre de son système répressif. D'autres modèles reflètent des décisions plus récentes des pouvoirs publics. Chaque modèle possède des caractéristiques distinctives qu'il faut prendre en compte lors de la conception des stratégies de coopération interinstitutionnelle, afin de tirer le meilleur parti de cette coopération. L'identité de l'organisme responsable d'une activité en particulier aura un impact direct sur les processus et accords requis pour que la coopération procure l'avantage souhaité.

Ainsi, en examinant la manière dont les pays ont réparti les responsabilités en matière de lutte contre les infractions fiscales, le rapport identifie les quatre modèles suivants :

- **Modèle 1** : l'administration fiscale est chargée de diriger et de mener les enquêtes. **L'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, la Grèce, l'Inde, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suisse** appliquent ce modèle.

- **Modèle 2** : l'administration fiscale est chargée des enquêtes, sous la direction du ministère public. Ce modèle est appliqué par **l'Autriche, le Chili, l'Espagne, les États-Unis, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède**. En **Espagne**, les enquêtes sont actuellement dirigées par un juge d'instruction.
- **Modèle 3** : une cellule fiscale spécialisée, placée sous la supervision du ministère des Finances mais qui ne fait pas partie de l'administration fiscale, est chargée des enquêtes. Ce modèle est appliqué en **Grèce, Islande et Turquie**.
- **Modèle 4** : la police ou le ministère public mène les enquêtes. **La Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie** sont dans ce cas.

L'**Italie** ne relève d'aucun des quatre modèles présentés ci-dessus. En Italie, la responsabilité en matière d'enquêtes dans les affaires financières, y compris les infractions fiscales, échoit à la *Guardia di Finanza* (Garde des Finances), qui peut mener ces enquêtes de façon indépendante mais aussi sous la direction du ministère public. La *Guardia di Finanza* (Garde des Finances) peut aussi lancer des enquêtes et des contrôles fiscaux de nature civile dans la limite de ses compétences administratives. Les **États-Unis** font partie à la fois des Modèles 1 et 2 car deux types d'enquêtes sont possibles. La première est une enquête administrative, conduite par un fonctionnaire de l'administration fiscale ; l'affaire est ensuite transmise à un procureur. Le deuxième cas de figure est celui d'une enquête devant un grand jury, qui est lancée et conduite dès le départ sous la direction d'un procureur. En **Grèce**, les infractions fiscales peuvent faire l'objet d'une enquête menée par l'administration fiscale ou par l'Organe de poursuite des délits économiques (SDOE), placé sous l'autorité du ministère des Finances. C'est pourquoi la Grèce relève à la fois des Modèles 1 et 3.

C. Modèles d'échange de renseignements

Au cours de leurs activités, différents organismes publics réunissent et conservent des informations sur des personnes physiques, des sociétés et des transactions qui peuvent intéresser directement les activités d'autres organismes chargés de combattre la criminalité financière. Les mécanismes qui permettent d'échanger ces renseignements améliorent la prévention et la détection des infractions financières, accélèrent les enquêtes et renforcent leur efficacité, aboutissent à des poursuites plus rapides et plus performantes, et augmentent la probabilité de recouvrer les produits de la criminalité. Pour que les renseignements puissent être partagés, des passerelles juridiques doivent exister entre les organismes concernés. Différentes conditions et exceptions peuvent s'appliquer à différents mécanismes, et les passerelles peuvent prévoir que tel ou tel type de mécanisme s'applique à telle ou telle circonstance. Quel que soit le type de coopération en matière d'échange de renseignements entre organismes, il est important de préserver la confidentialité des renseignements et l'intégrité des travaux menés par d'autres organismes. Le rapport recense quatre types différents de coopération dans ce domaine : (i) l'accès direct aux informations figurant dans les registres ou bases de données de l'organisme ; (ii) l'obligation de transmettre spontanément les informations (on parle parfois d'obligation de déclaration) ; (iii) la capacité, mais pas l'obligation, de communiquer les informations spontanément ; et (iv) l'obligation ou la capacité de transmettre les informations uniquement sur demande.

Sur cette base, les pays ont communiqué des informations sur leurs passerelles juridiques pour l'échange de renseignements, en les classant dans des catégories 0 à 4. Ce rapport analyse l'existence de passerelles qui autorisent, obligent ou empêchent l'administration fiscale, la police (et les autorités répressives correspondantes), la cellule de renseignement financier et l'autorité de

réglementation financière d'échanger des renseignements avec d'autres organismes dans certaines situations. Il analyse 13 flux d'informations possibles.

Cette analyse n'a pas pour objet d'évaluer l'efficacité des passerelles dans un pays donné, mais donne simplement une vue d'ensemble des passerelles juridiques établies. En outre, elle ne conclut pas nécessairement qu'une passerelle juridique d'une certaine catégorie est en pratique systématiquement plus efficace qu'une autre relevant d'une catégorie différente. Par exemple, l'échange spontané de renseignements peut être très efficace lorsque les organismes concernés coopèrent depuis longtemps et que les renseignements pouvant être utiles aux activités de l'organisme destinataire sont bien connus. En revanche, l'accès direct aux renseignements peut être moins efficace lorsque les agents ne savent pas exactement quels sont les renseignements disponibles ou n'ont pas reçu une formation adéquate à l'utilisation des systèmes exploités par l'autre organisme.

Cette analyse a permis d'aboutir aux principaux résultats suivants concernant l'échange de renseignements entre organismes :

Renseignements détenus par l'administration fiscale

- Tous les pays ont établi des passerelles juridiques qui permettent à l'administration fiscale d'échanger des renseignements obtenus dans le cadre d'un contrôle fiscal ou de l'établissement de l'assiette avec des organismes qui mènent des enquêtes dans des affaires d'infractions fiscales.
- Toutes les administrations fiscales ne sont pas libres d'échanger des renseignements avec la police ou le ministère public dans les enquêtes non fiscales, et deux pays interdisent explicitement à l'administration fiscale de communiquer des renseignements relatifs à des infractions non fiscales.
- Le bilan est contrasté s'agissant de la capacité des administrations fiscales d'échanger des renseignements fiscaux avec la cellule de renseignement financier, et quatre pays interdisent explicitement à cette cellule de se procurer des renseignements fiscaux.

Renseignements détenus par la police ou le ministère public

- Dans la plupart des pays, des passerelles juridiques permettent à la police ou au ministère public de communiquer des renseignements à l'administration fiscale aux fins de l'administration de l'impôt, bien qu'ils ne soient pas légalement contraints de le faire.
- La plupart des pays ont mis en place des passerelles grâce auxquelles la police ou le ministère public peuvent transmettre les renseignements pertinents aux organismes chargés d'enquêter sur des infractions fiscales.
- Il existe dans pratiquement tous les pays des passerelles juridiques qui permettent à la cellule de renseignement financier d'obtenir les renseignements pertinents auprès de la police ou du ministère public, et un seul pays a instauré une interdiction correspondante. Ces passerelles reflètent pour l'essentiel le modèle d'organisation de la cellule de renseignement financier ; les obligations qui incombent à la police en matière de communication de renseignements à la cellule sont plus importantes lorsque celle-ci constitue une division de la police.

Renseignements détenus par la cellule de renseignement financier

- La situation au regard de l'accès de l'administration fiscale aux informations détenues par la cellule de renseignement financier afin d'établir l'assiette de l'impôt est très variable : certains

pays accordent à leur administration fiscale un accès direct à la cellule de renseignement financier ou obligent celle-ci à communiquer les informations requises, tandis que 9 pays l'interdisent expressément.

- En revanche, la plupart des pays ont établi des passerelles juridiques afin que les cellules de renseignement financier puissent transmettre des informations concernant d'éventuelles infractions fiscales à l'organisme chargé des enquêtes en la matière, bien que la cellule soit très souvent en mesure de choisir de communiquer ou non ces informations.
- Tous les pays disposent de passerelles juridiques par le biais desquelles la cellule de renseignement financier peut communiquer des informations concernant des infractions non fiscales présumées à la police ou au ministère public. Le type de passerelle employé semble être influencé par le modèle d'organisation de la cellule de renseignement financier.

Renseignements détenus par l'autorité de réglementation financière

- L'autorité de réglementation financière n'est généralement pas tenue de communiquer des renseignements à l'administration fiscale aux fins du calcul de l'impôt, et un certain nombre de pays l'interdisent expressément.
- Des passerelles juridiques existent dans la plupart des pays pour permettre à l'autorité de réglementation financière de transmettre des informations concernant des infractions fiscales présumées à l'organisme chargé des enquêtes.
- Tous les pays ont mis en place des passerelles juridiques permettant à l'autorité de réglementation financière de communiquer des renseignements à la police ou au ministère public concernant des infractions non fiscales présumées ou (à l'exception d'un seul pays) à la cellule de renseignement financier concernant des activités présumées de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, même si, dans certains cas, ces renseignements ne peuvent être échangés que sur demande.

Les bonnes pratiques suivantes ont été mises en lumière :

- **Réponse coordonnée aux déclarations de transactions suspectes (Irlande et Turquie) :** En Irlande, la législation impose aux institutions financières et à d'autres entités déclarantes de soumettre des déclarations de transactions suspectes à l'administration fiscale et à la cellule de renseignement financier, et des passerelles juridiques bien établies permettent à ces organismes d'échanger des renseignements. Après l'adoption de cette obligation en 2003, l'administration fiscale irlandaise a mené des discussions approfondies avec les institutions financières. Ces discussions ont souligné l'importance de transmettre des déclarations de transactions suspectes en cas de présomption de blanchiment de capitaux et lorsque l'infraction préalable peut être une infraction fiscale. Cette campagne a été un succès et s'est traduite par une augmentation du nombre de déclarations de transactions suspectes communiquées, qui est passé d'environ 3 000 en 2003 à 5 000 en 2004 et 14 000 en 2008. Environ 80 % des déclarations reçues concernent de possibles infractions fiscales. Depuis 2003, l'administration fiscale irlandaise a réglé 578 affaires civiles concernant la détermination de la base d'imposition en se fondant sur des renseignements contenus dans les déclarations de transactions suspectes, et a ainsi pu recouvrer 60.1 millions EUR de recettes supplémentaires. Des poursuites actuellement menées dans 25 affaires d'infractions fiscales en Irlande ont été engagées sur la foi de renseignements contenus dans des déclarations de transactions suspectes. Des spécialistes de la cellule de renseignement financier et de l'administration fiscale se rencontrent régulièrement pour confronter leurs analyses de déclarations de transactions suspectes et coordonner leurs enquêtes en présence de preuves d'infractions fiscales et non fiscales, et examiner des questions opérationnelles plus vastes

relatives aux enquêtes dans les affaires de blanchiment de capitaux. La cellule de renseignement financier et l'administration fiscale participent chacune aux réunions organisées par l'autre organisme avec les entreprises tenues de déposer des déclarations de transactions suspectes. De cette manière, les deux organismes peuvent parler d'une seule voix au public.

En **Turquie**, en 2009 et 2010, la cellule de renseignement financier a reçu des déclarations de transactions suspectes relatives à des présomptions de prêts usuraires au moyen de terminaux de vente. Les spécialistes de la cellule ont analysé ces déclarations et conclu qu'en plus des prêts usuraires, les infractions préalables révélées par les déclarations pouvaient inclure des infractions fiscales. La cellule a immédiatement informé le Bureau d'inspection des impôts chargé d'enquêter dans les affaires d'infractions fiscales en Turquie. Le Bureau a lancé un certain nombre d'enquêtes qui ont permis de déceler des revenus imposables non déclarés et qui ont mis en évidence des infractions fiscales. Le Bureau a communiqué les résultats de ses enquêtes à la cellule de renseignement financier, conduisant celle-ci à soumettre l'affaire au ministère public chargé des poursuites dans les affaires de blanchiment de capitaux.

- **Accès de l'administration fiscale aux déclarations de transactions suspectes (Australie) :** En Australie, l'administration fiscale a le droit d'accéder à toutes les informations détenues par la cellule de renseignement financier, y compris à l'ensemble des déclarations de transactions suspectes, via une connexion en ligne sécurisée. Cette faculté peut être exercée dans tous les dossiers relatifs à l'administration de l'impôt et à l'application de la législation fiscale. La cellule de renseignement financier transmet également à l'administration fiscale des ensembles complets de données issues des déclarations de transactions suspectes, que l'administration utilise dans ses programmes automatisés d'extraction et de rapprochement de données.
- **Accès de la cellule de renseignement financier aux informations fiscales et coopération avec l'autorité de réglementation (Italie) :** La cellule italienne de renseignement financier bénéficie d'un accès direct au registre des comptes et dépôts (*Anagrafe dei Conti*) tenu par l'administration fiscale, qui contient des informations sur les comptes et les transactions financières effectuées par des intermédiaires financiers. Depuis 2009, les renseignements obtenus par la cellule à partir du registre des comptes et dépôts sont extrêmement utiles. Ils ont notamment été utilisés pour analyser les déclarations de transactions suspectes, améliorer la coopération internationale en échangeant des renseignements avec d'autres cellules à l'étranger, et renforcer l'efficacité des inspections et des contrôles, notamment ceux visant des intermédiaires financiers non coopératifs. Une loi a été votée pour donner à la cellule italienne de renseignement financier un accès direct au registre fiscal central (*Anagrafe Tributaria*) ; une fois mise en œuvre, cette loi permettra à la cellule de consulter le dossier fiscal des contribuables italiens. Par ailleurs, la cellule italienne a signé des protocoles d'accord avec la Banque d'Italie et l'Autorité de surveillance des assurances, aux termes desquels ces organismes sont tenus d'échanger des renseignements et de coopérer dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et pour assurer une surveillance efficace. Un protocole d'accord supplémentaire est en cours de négociation entre la cellule de renseignement financier et l'Autorité de contrôle des valeurs mobilières. La cellule italienne coopère étroitement avec la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances) et lui transmet 97 % des déclarations de transactions suspectes pour enquête dans les cas présumés de blanchiment de capitaux ou de fraude fiscale. La cellule peut également déléguer à la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances) des enquêtes et des contrôles d'intermédiaires financiers non coopératifs.
- **Utilisation de conventions en vue d'améliorer la coopération entre l'administration fiscale et la police (Pays-Bas) :** Aux Pays-Bas, la police peut se procurer des renseignements détenus par les services de l'administration fiscale responsables de la discipline fiscale et des contrôles uniquement lorsqu'une enquête pénale est en cours et sur présentation d'une

demande formelle. Toutefois, la police et l'administration fiscale ont conclu des conventions qui ont valeur de demandes permanentes de renseignements. Par conséquent, l'administration peut communiquer spontanément des renseignements. Les Pays-Bas recourent également à des conventions pour faciliter la coopération avec d'autres organismes, y compris des autorités de réglementation financière, des ministères publics et des communes. Le Centre de renseignements sur le marché immobilier, le Centre d'expertise financière et les Centres régionaux d'information et d'expertise sont autant d'exemples d'organismes avec lesquels des conventions ont été signées en vue d'échanger des renseignements (voir le Chapitre V).

- **Approche intégrée entre l'administration fiscale et la police (France) :** En France, la *Brigade Nationale d'Enquêtes Économiques* (BNEE) est une unité d'une cinquantaine d'inspecteurs des impôts qui travaille au sein de la police judiciaire et qui participe aux enquêtes pénales, en lien avec l'administration fiscale. En 2010, la *Brigade Nationale de Répression de la Délinquance Fiscale* (BNRDF) a été mise en place en tant qu'entité dotée de pouvoirs de police spécifiques et de compétences en matière fiscale afin de réprimer les infractions fiscales graves.

D. Modèles de coopération renforcée

L'échange de renseignements est une condition nécessaire à la coopération interinstitutionnelle dans la lutte contre la criminalité financière. Toutefois, certains pays peuvent aller plus loin et élaborer des modèles opérationnels qui optimisent l'utilisation des passerelles. Plusieurs pays ont ainsi mis en place des modèles de coopération renforcée qui permettent aux organismes de coopérer à leur avantage mutuel. Ces modèles ne doivent pas être appréhendés séparément, mais en tant qu'éléments d'une stratégie d'ensemble cohérente qui oriente toutes les parties prenantes vers un objectif commun. Les organismes peuvent organiser leur coopération selon les modalités les plus diverses et les pays devraient envisager des méthodes novatrices à partir de l'analyse de leurs propres besoins et expériences, mais le rapport identifie un certain nombre de modèles principaux, à savoir :

- **Équipes communes d'enquête :** ces équipes permettent aux organismes partageant un intérêt commun de travailler ensemble lors d'une enquête. Outre l'échange de renseignements, l'équipe d'enquête peut puiser dans un large vivier de compétences et d'expériences de membres ayant une formation et un parcours différents. Des enquêtes communes peuvent éviter les doublons générés par des enquêtes parallèles, et améliorer l'efficacité en permettant aux agents de chaque organisme de concentrer leurs efforts sur différents aspects de l'enquête, en fonction de leur expérience et des pouvoirs juridiques dont ils sont investis. Dans certains cas, les passerelles pour l'échange de renseignements sont plus larges lorsque les organismes participent à une enquête commune que dans d'autres circonstances. Parmi les pays qui ont recours à ces stratégies figurent **l'Afrique du Sud, l'Australie, l'Autriche, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Inde, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovénie et la Turquie.**
- **Centres de renseignement interinstitutionnels :** ils sont généralement chargés de centraliser les processus de collecte et d'analyse de renseignements pour un certain nombre d'organismes. Ils peuvent se consacrer à une zone géographique spécifique ou à un certain type d'activité criminelle, ou jouer un rôle plus large dans l'échange de renseignements. Ces centres mènent des analyses en s'appuyant sur des recherches directes et sur les renseignements obtenus des organismes. Dans certains cas, ils se procurent des données par le biais des passerelles que peuvent utiliser les organismes participants, alors que dans d'autres ils sont dotés de pouvoirs spécifiques de collecte de renseignements. En centralisant ces activités, les responsables du centre se familiarisent avec certaines questions juridiques et pratiques, et ils peuvent mettre en place des systèmes spécialisés qui augmentent leur

efficacité. Cette centralisation est également synonyme d'économies, car les coûts de collecte, traitement et analyse des données peuvent être partagés entre organismes participants. Parmi les pays qui optent pour ces stratégies figurent **l'Australie, les États-Unis, la Finlande, l'Inde, les Pays-Bas et la Suède**.

- **Détachement de personnel** : il s'agit d'un moyen efficace d'assurer un transfert de compétences, tout en permettant aux agents de nouer des contacts avec leurs homologues dans un autre organisme. Les agents détachés mettent en commun leurs compétences, leur expérience et leurs connaissances spécialisées, tout en participant directement aux travaux menés par l'organisme qui les accueille. D'après les pays concernés, ces accords sont particulièrement propices à la coopération interinstitutionnelle, en encourageant les agents à s'engager plus activement auprès de leurs homologues d'autres organismes et en améliorant l'efficacité de la coopération en cours. Parmi les pays qui utilisent ces stratégies figurent **l'Australie, la Belgique, le Canada, la Corée, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni**.
- **Autres modèles** : les autres stratégies employées incluent l'utilisation de bases de données partagées, la diffusion d'outils de renseignement stratégiques de type bulletin d'information et notes de renseignement, des comités conjoints chargés de coordonner l'action dans des domaines de responsabilité commune, et les réunions et sessions de formation interinstitutionnelles destinées à échanger des renseignements sur les tendances en matière de criminalité financière, fournir des orientations sur les techniques d'enquête et présenter les meilleures pratiques de gestion des cas. Parmi les pays qui appliquent ces stratégies figurent **l'Afrique du Sud, l'Australie, l'Autriche, le Canada, les États-Unis, la Finlande, l'Inde, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la République slovaque, la République tchèque et la Turquie**.

E. Recommandations

L'approche gouvernementale intégrée pour lutter contre la criminalité financière implique de reconnaître que les différents organismes ne peuvent pas agir isolément les uns des autres. Les responsables de ces organismes, y compris l'administration fiscale, l'administration des douanes, la cellule de renseignement financier, la police et les autorités répressives spécialistes du droit pénal, le ministère public et l'autorité de réglementation financière, savent que les connaissances et compétences requises pour combattre la délinquance financière sont souvent réparties entre chacun de ces organismes.

Les obstacles à une coopération interinstitutionnelle efficace empêchent les organismes chargés de la lutte contre la criminalité financière de tirer parti de ces connaissances et compétences. Ces obstacles relèvent de trois grandes catégories : juridiques, opérationnels et politiques. Les obstacles juridiques comprennent les restrictions et interdictions qui empêchent un organisme d'avoir accès aux renseignements pertinents. Les obstacles opérationnels recouvrent les procédures longues et complexes qu'il faut suivre pour se procurer des renseignements auprès d'un autre organisme, l'ignorance de l'existence de renseignements ou d'autres mécanismes de coopération, ou le manque de formation spécialisée qui réduit l'efficacité des passerelles existantes. Les obstacles politiques font référence à l'absence de soutien pour que les organismes adoptent une approche gouvernementale intégrée ou procèdent aux changements nécessaires pour supprimer ou atténuer les obstacles juridiques et opérationnels.

Les pays doivent définir leurs stratégies en s'inscrivant dans le contexte plus large de leur système juridique comme de leurs pratiques et culture administratives. Il incombe à chaque pays de choisir l'angle d'approche des questions abordées dans ce rapport et de décider des stratégies les mieux adaptées et les plus cohérentes au regard de ses propres règles et de son cadre d'action.

Dans ce contexte, le présent rapport adresse aux pays les recommandations suivantes :

1. Revoir leurs modèles d'échange de renseignements entre différents organismes, notamment en ce qui concerne :
 - la capacité de l'administration fiscale d'échanger des renseignements avec des organismes tels que la police et la cellule de renseignement financier ;
 - la possibilité d'imposer à l'administration fiscale l'obligation de signaler à l'autorité répressive compétente ou à la cellule de renseignement financier des preuves d'infraction grave, des présomptions d'activités de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, et d'échanger des informations utiles aux enquêtes relatives à ces infractions ou activités ; et
 - la capacité d'un organisme qui détient des renseignements pertinents pour l'administration et le calcul des impôts de les communiquer à l'administration fiscale. Cela vaut en particulier pour les renseignements contenus dans les déclarations de transactions suspectes. L'administration fiscale devrait pouvoir accéder à ces renseignements directement ou par échange spontané, selon le cas. En cas d'échange spontané, la cellule de renseignement financier doit disposer d'agents formés et rompus à la détection de fraudes fiscales potentielles.
2. Réexaminer les modèles de coopération renforcée décrits dans le présent rapport en vue de les adopter et de les adapter, ainsi que d'élaborer des modèles novateurs fondés sur leurs besoins, cadre juridique et expérience spécifiques. Ils devraient également réfléchir aux moyens d'augmenter l'efficacité des processus de coopération au sein des cadres existants.
3. Passer en revue les exemples de bonnes pratiques présentés dans ce rapport, en vue d'adopter des pratiques similaires en tenant compte de leurs besoins, cadre juridique et expérience spécifiques. Si une bonne pratique est incompatible avec le cadre juridique d'un pays, il lui faut envisager d'autres méthodes pouvant procurer des avantages comparables.
4. Évaluer la capacité juridique et opérationnelle de l'administration fiscale de prendre part aux enquêtes relatives à des infractions fiscales qui sont menées par d'autres organismes. Les pays doivent examiner les moyens de lever les obstacles potentiels et envisager de demander aux responsables des services fiscaux de s'impliquer davantage dans les enquêtes, en tenant compte des particularités des différents modèles d'organisation décrits dans le rapport.
5. Évaluer périodiquement leurs mécanismes de coopération. Cette évaluation doit être éclairée par l'expérience des agents directement impliqués dans cette coopération, ainsi que par une analyse objective des résultats des modèles de coopération interinstitutionnelle mis en œuvre.

Chapitre 2

Modèles d'organisation adoptés par les organismes chargés de lutter contre la délinquance financière

Encadré 3. Principales observations

- Les stratégies de lutte contre la délinquance financière comprennent plusieurs grandes étapes : prévention et détection des infractions, enquêtes et poursuites, et recouvrement du produit des activités criminelles.
- Les principaux organismes publics participant à la lutte contre la délinquance financière sont l'administration fiscale, les douanes, les autorités de lutte contre le blanchiment (y compris les cellules de renseignement financier), la police et certains organismes répressifs spécialisés, le procureur et les autorités de réglementation financière.
- Les modèles d'organisation retenus pour ces différents organismes varient selon les pays. Certains sont établis de longue date et remontent à l'élaboration même du cadre répressif national. D'autres résultent de décisions plus récentes.
- Chaque modèle d'organisation a ses spécificités. Si l'on entend récolter tous les fruits du travail commun, il convient d'en tenir compte au moment d'élaborer les stratégies de coopération interinstitutionnelles. Les procédures et accords nécessaires pour réaliser un objectif de coopération donné dépendent directement des activités confiées aux différents organismes.
- S'agissant des enquêtes relatives aux infractions à caractère fiscal, les pays ont opté pour quatre modèles. Dans le premier, l'administration fiscale est chargée de diriger et de mener les enquêtes. Dans le deuxième, c'est elle qui les conduit, mais, sous la direction du ministère public. Dans le troisième, un organisme fiscal spécialisé, placé sous la tutelle du ministère des Finances mais ne relevant pas de l'administration fiscale, est chargé de réaliser l'enquête. Dans le quatrième modèle enfin, cette responsabilité incombe à la police ou au procureur.

La notion de délinquance financière recouvre un large éventail d'infractions : fraude et évasion fiscales, blanchiment de capitaux, corruption, délits d'initiés, insolvabilité organisée et financement du terrorisme. Leur prévention, leur détection, les enquêtes et poursuites et le recouvrement du produit des activités criminelles font intervenir de très nombreux organismes publics. Parmi eux figurent la police et les autorités judiciaires, qui jouent un rôle de premier plan dans l'application de la loi, mais aussi l'administration fiscale, les services des douanes et les autorités de réglementation financière, lesquels recueillent et détiennent dans le cadre de leurs activités normales des renseignements importants sur les personnes physiques et morales et les transactions financières. Chacun de ces organismes est du reste susceptible de détenir des informations opérationnelles et stratégiques intéressant les activités de lutte contre la délinquance financière menées par les autres. On entend par informations opérationnelles celles afférentes à des affaires et enquêtes données. Les informations stratégiques ont trait à des risques et menaces allant au-delà d'un dossier particulier.

Les pays ont adopté des angles d'approche différents pour définir la structure de ces organismes. Des activités qui, dans un pays, relèvent de la responsabilité d'une institution donnée peuvent être confiées à une autre dans un second ; de même, certains États ont créé des organismes indépendants pour des tâches qui, dans d'autres, incombent à une même instance de plus grande envergure. Il importe de comprendre ces différences si l'on veut appréhender les implications des similarités et dissemblances observées entre les modalités de coopération interinstitutionnelles des pays. Les procédures et accords nécessaires pour réaliser un objectif de coopération donné dépendent en effet directement des activités confiées aux différents organismes. Par exemple, le fait que les enquêtes sur la délinquance fiscale incombent à l'administration fiscale, à la police ou à une autorité spécialisée dans l'investigation fiscale a une incidence directe sur les accords conclus avec d'autres organismes destinés à les faciliter.

Les paragraphes qui suivent décrivent en termes généraux le rôle des différents organismes dans les pays traités dans le présent rapport.

A. Administration fiscale

L'administration fiscale est chargée, dans un pays donné, de calculer et de recouvrer l'impôt au nom de l'État. Pour ce faire, elle recueille des données diverses sur les personnes imposables, physiques et morales : renseignements personnels, avoirs et placements détenus, opérations financières, activités commerciales concernées. Le fisc emploie un grand nombre de spécialistes et d'enquêteurs dûment formés possédant une expérience du contrôle et de l'analyse de données financières et des enquêtes sur les transactions anormales ou douteuses. Il dispose souvent d'un pouvoir étendu de consultation des données et documents des contribuables et tiers. L'administration fiscale joue généralement un rôle central dans la prévention et la détection des infractions à caractère fiscal. Lorsque de telles infractions sont soupçonnées, les pays recourent à différents modèles pour déterminer dans quelle mesure elle est habilitée à prendre part à l'enquête et aux poursuites⁶.

Les modèles utilisés pour comparer les administrations fiscales peuvent se fonder sur plusieurs critères. Aux fins du présent rapport, nous avons retenu ceux susceptibles d'influer sur le rôle de l'administration fiscale dans la lutte contre la délinquance financière et sur sa capacité (ou celle de l'autre organisme chargé d'enquêter sur ces délits) à obtenir auprès des organismes tiers les données nécessaires à l'enquête. Les modèles utilisés ci-dessous indiquent l'organisme qui est généralement chargé de mener ces investigations, ce qui est important si l'on veut comprendre lequel a besoin d'informations à cette fin. Ces modèles précisent également dans quels pays les enquêtes sont dirigées par un procureur et ceux où elles relèvent entièrement de la responsabilité de l'institution chargée de les mener. Cette information peut être utile pour déterminer si des moyens complémentaires peuvent être mobilisés par le ministère public en vue de recueillir les données pertinentes. Ces critères ont permis de mettre en évidence quatre modèles de lutte contre la délinquance fiscale parmi les pays traités dans le rapport. Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Dans les premier et deuxième modèles, les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal sont conduites par l'administration fiscale, souvent par l'intermédiaire d'une division spécialisée dans les investigations pénales. Dans le premier, c'est également elle qui les dirige. Le bureau du procureur n'intervient pas directement, même s'il peut conseiller les enquêteurs dans certains domaines, par exemple les procédures juridiques ou le droit de la preuve. Dans le deuxième, au

⁶ Il arrive que les administrations fiscales aient une fonction de surveillance et soient chargées de veiller à ce que les entreprises de certains secteurs – notamment les agents immobiliers et les commerçants acceptant des paiements en liquide importants – respectent les règlements sur le blanchiment de capitaux. C'est par exemple le cas au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

contraire, les enquêtes sont menées par l'administration fiscale, mais dirigées par le procureur ou, à titre exceptionnel, par des juges d'instruction. Dans le troisième, un organisme fiscal spécialisé, placé sous la tutelle du ministère des Finances mais ne relevant pas du fisc, est chargé de l'enquête. Dans le quatrième, enfin, cette responsabilité incombe à la police ou au procureur. Les pays sont classés dans l'un ou l'autre des modèles en fonction de leurs pratiques habituelles. Il arrive souvent que les enquêtes fiscales, lorsqu'elles présentent des caractéristiques particulières, soient confiées à un autre organisme que celui indiqué.

Modèle 1 <i>L'administration fiscale dirige et conduit l'enquête</i>	Modèle 2 <i>L'administration fiscale conduit l'enquête, laquelle est dirigée par le procureur</i>	Modèle 3 <i>Un organisme fiscal spécialisé ne relevant pas de l'administration fiscale conduit l'enquête</i>	Modèle 4 <i>La police ou le procureur conduit l'enquête</i>
Afrique du Sud Allemagne Australie Canada Corée États-Unis** Grèce Inde Irlande Nouvelle-Zélande Royaume-Uni Suisse	Autriche Chili Espagne* États-Unis** Pays-Bas Portugal Suède	Grèce Islande Turquie	Belgique Danemark Finlande France Japon Luxembourg Mexique Norvège République tchèque République slovaque Slovénie
12 pays	7 pays	3 pays	11 pays

* En Espagne, les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal sont actuellement dirigées par un juge d'instruction.

Dans 12 pays, l'administration fiscale est chargée de diriger et de mener les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal. Parmi eux figurent les huit pays de *common law* examinés dans le présent rapport. Les **États-Unis** apparaissent deux fois dans le tableau, car les enquêtes pénales peuvent y prendre deux formes. La première est l'enquête administrative, laquelle est conduite par un agent de l'administration fiscale qui renvoie l'ensemble de l'affaire au procureur (premier modèle). La deuxième est l'enquête du Grand jury, lancée et dirigée dès le début par le procureur (deuxième modèle). En **Grèce**, les enquêtes fiscales peuvent être conduites par l'administration fiscale ou par l'Organe de poursuite des délits économiques (SDOE) ; c'est pourquoi ce pays relève tant du premier modèle que du troisième.

Dans sept pays, les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal sont conduites par l'administration fiscale, mais dirigées par un procureur ou, en **Espagne**, par un juge d'instruction.

Dans 14 pays, dont la majorité de ceux appliquant un système de droit civil, les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal sont conduites par une entité autre que l'administration fiscale. Dans trois d'entre eux, la responsabilité en incombe un organisme spécialisé, placé sous la tutelle du ministère des Finances mais ne relevant pas du fisc. En **Turquie**, la majorité de ces investigations sont dirigées et conduites par le Bureau d'inspection des impôts. Elles peuvent néanmoins être dirigées par un procureur dans les rares cas où l'administration fiscale n'en est pas à l'origine (signalement d'un informateur par exemple). En **Islande**, elles sont dirigées et conduites par la Direction des enquêtes fiscales, un organisme placé sous la tutelle du ministère des Finances.

Dans 11 pays, les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal sont menées soit par la police, sous la direction d'un procureur, soit directement par le procureur, au **Japon**. Au **Luxembourg**,

elles peuvent également être dirigées par un juge d'instruction. La police s'est dotée à cette fin de brigades d'investigation pénale (par exemple, en **France**, la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale), placées sous l'égide du ministère de l'Intérieur ou du ministère de la Justice. Au **Japon**, les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal sont conduites directement par le procureur, généralement à la suite d'enquêtes fiscales administratives menées par le fisc. Au **Mexique**, la responsabilité des investigations incombe au Procureur général, qui s'en acquitte par l'intermédiaire du Bureau fédéral d'enquête et de plusieurs cellules spécialisées.

L'Italie n'apparaît dans aucun des modèles présentés ci-dessus. Dans ce pays, il incombe à la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances) de mener les enquêtes sur la délinquance financière, notamment fiscale, de manière indépendante ou sous la direction d'un procureur. Les pouvoirs administratifs de la Garde lui permettent également de conduire des enquêtes et des contrôles fiscaux civils.

B. Administration des douanes

Les services des douanes sont chargés de calculer et recouvrer les droits de douane. Dans de nombreux de pays, des responsabilités leur incombent également pour d'autres impôts et droits, notamment droits d'accises et impôts indirects (taxe sur les ventes et TVA). L'administration des douanes détient des renseignements sur les flux transfrontaliers d'argent et de biens, ainsi que sur les entreprises. Elle peut ou non être distincte de l'administration fiscale (voir le tableau ci-dessous).

<i>Administration des douanes distincte</i>	<i>Modèle conjoint fisc-douanes</i>
Allemagne	Afrique du Sud
Australie	Autriche
Canada	Belgique
Chili	Danemark
Corée	Espagne
États-Unis	Irlande
Finlande	Mexique
France	Pays-Bas
Grèce	Portugal
Inde	République slovaque
Islande	Royaume-Uni
Italie	
Japon	
Luxembourg	
Norvège	
Nouvelle Zélande	
République tchèque	
Slovénie	
Suède	
Suisse	
Turquie	
<i>21 pays</i>	<i>11 pays</i>

Dans 21 pays, les douanes constituent une administration distincte, généralement placée sous l'égide du Ministère des Finances. Dans 11 autres, celle-ci et l'administration fiscale forment un seul organisme. Il n'existe pas de lien clair entre les pays et le modèle adopté. Un organisme unique existe aux **Pays-Bas** depuis plus de 200 ans et en **Irlande** depuis les années 1920, tandis qu'au **Danemark**, au **Portugal**, en **Afrique du Sud** et au **Royaume-Uni**, cette structure a été

adoptée plus récemment et résulte de la fusion d'administrations auparavant distinctes. Une autorité conjointe a été établie en République slovaque le 1^{er} janvier 2012. Le choix inverse a été fait par le **Canada**, qui compte depuis 2003 deux organismes, l'Agence du revenu et l'Agence des services frontaliers.

L'administration des douanes joue un rôle central dans la prévention et la détection des infractions liées aux droits de douane, droits d'accises et autres taxes relevant de sa responsabilité, mais aussi de la contrebande, du trafic de drogue, du blanchiment de capitaux et des infractions associées aux mouvements illicites de biens et de personnes. Au-delà des différences de structure organisationnelle, les pays utilisent des modèles distincts pour déterminer dans quelle mesure l'administration des douanes doit participer aux enquêtes pénales. Le tableau ci-dessous distingue à cet égard trois catégories de pays : ceux dans lesquels les douanes sont responsables de ces investigations, ceux où elles les conduisent sous la direction d'un procureur et ceux où elles n'interviennent pas en ce domaine. Pour certaines infractions telles que la contrebande et le trafic de drogue, l'administration douanière peut mener l'enquête conjointement avec d'autres organismes.

Modèle 1 <i>L'administration des douanes dirige et conduit l'enquête</i>	Modèle 2 <i>L'administration des douanes conduit l'enquête, laquelle est dirigée par le procureur</i>	Modèle 3 <i>Un organisme fiscal spécialisé ne relevant pas de l'administration des douanes conduit l'enquête</i>	Modèle 4 <i>La police ou le procureur conduit l'enquête</i>
Afrique du Sud Allemagne Australie Belgique Canada Corée États-Unis Grèce Inde Irlande Islande Luxembourg Nouvelle-Zélande Royaume-Uni Suisse	Autriche Chili Espagne* Finlande France Pays-Bas Portugal République slovaque République tchèque Suède Turquie	Grèce Italie	Danemark Japon Mexique Norvège Slovénie
15 pays	11 pays	2 pays	5 pays

*En Espagne, les enquêtes de nature douanière sont actuellement dirigées par un juge d'instruction.

L'administration des douanes est chargée de diriger et de mener les enquêtes pénales dans 15 pays, y compris quand elle forme une entité unique avec le fisc. Dans 11 autres, elle les conduit sous la direction d'un procureur (en **Espagne**) ou d'un juge d'instruction. En **Suède**, quelques procureurs travaillent dans ses bureaux sur les affaires les moins complexes. Cette présence donne aux services douaniers la possibilité pratique de diriger et de conduire quelques enquêtes simples.

Dans sept pays, l'administration des douanes n'est pas habilitée à conduire d'enquêtes pénales. Ce chiffre est bien inférieur à celui observé pour celles sur les infractions à caractère fiscal (qui sont menées dans 15 pays par des organismes autres que le fisc). Dans deux pays, un organisme spécial placé sous l'égide du ministère des Finances conduit les enquêtes douanières. En **Italie**, cette responsabilité incombe à la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances). En **Grèce** les enquêtes sont menées par l'administration des douanes (premier modèle),

ainsi que par l'Organe de Poursuite des Délits Économiques (SDOE) (troisième modèle). Dans cinq autres pays, les enquêtes sont menées par la police ou directement par le procureur. Au **Mexique**, la responsabilité des investigations incombe au Procureur général, qui s'en acquitte par l'intermédiaire du Bureau fédéral d'enquête et de plusieurs cellules spécialisées. Au **Japon**, les enquêtes sur les délits douaniers sont conduites directement par le procureur, généralement à la suite d'enquêtes administratives menées par l'administration des douanes.

C. Police et autres autorités répressives

La police est généralement la principale institution chargée, à l'échelle nationale, de faire appliquer le droit pénal, de protéger les biens et de prévenir les troubles civils. Il est impossible de faire ici une analyse détaillée des différents modèles adoptés. Dans nombre de pays, les services de police classiques sont assurés par des forces locales ou régionales qui interviennent dans un périmètre défini.

Plusieurs pays traités dans ce rapport possèdent des cellules spécialisées de lutte contre la délinquance financière, qui peuvent être indépendantes – à l'instar du SDOE en **Grèce** – ou relever directement des services de police ou du bureau du procureur (en **Nouvelle-Zélande**, par exemple, l'*Organised and Financial Crime Agency* (Agence contre le crime organisé et la délinquance financière) est une brigade de la police fédérale). Compte tenu de la nature particulière des infractions financières, certains pays ont créé des services spécialisés dans certaines opérations de police ou catégories d'infractions. En voici quelques exemples :

- des cellules de renseignement sur la criminalité ont été créées en **Australie**, en **Autriche**, en **Belgique**, au **Canada**, aux **États-Unis**, en **Finlande**, en **Grèce**, au **Mexique**, aux **Pays-Bas**, au **Royaume-Uni**, en **Suède** et en **Turquie** ;
- des bureaux chargés du recouvrement des avoirs ont vu le jour en **Afrique du Sud**, en **Autriche**, au **Canada**, au **Chili**, au **Danemark**, en **Espagne**, aux **États-Unis**, en **Grèce**, en **Irlande**, en **Italie**, au **Mexique**, en **Nouvelle-Zélande**, aux **Pays-Bas**, en **République tchèque**, au **Royaume-Uni** et en **Suède** ;
- l'**Autriche**, le **Canada**, la **République tchèque**, le **Danemark**, la **Grèce**, l'**Irlande**, le **Mexique**, la **Nouvelle-Zélande**, l'**Afrique du Sud**, la **Turquie** et le **Royaume-Uni** ont mis en place des cellules de lutte contre la fraude grave ;
- des bureaux de lutte contre les actes de corruption des fonctionnaires ont été créés en **Afrique du Sud**, en **Autriche**, au **Canada**, au **Chili**, en **Grèce**, au **Mexique**, aux **Pays-Bas**, au **Portugal**, en **Slovénie** et en **Suède**.

La police de certains pays s'est également dotée de cellules spécialisées dans d'autres catégories d'infractions financières. Au **Luxembourg** par exemple, des brigades distinctes sont chargées de lutter contre le crime organisé ; les infractions touchant aux établissements financiers, à l'assurance, aux marchés de valeurs mobilières et à la fiscalité ; les infractions économiques et financières ; et le blanchiment de capitaux. En **Suisse**, les services généraux de police et les autorités judiciaires possèdent des unités de lutte contre la délinquance financière. Il arrive également que des pays affectent des spécialistes expérimentés dans ces domaines aux services de police ou à d'autres autorités répressives, sans former de cellules spéciales.

D. Cellule de renseignement financier

Les autorités anti-blanchiment, cellules de renseignement financier y compris, sont au cœur des stratégies nationales déployées contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La législation anti-blanchiment de la plupart des pays oblige les banques, les cabinets comptables, les sociétés de transfert de fonds, mais aussi certains détaillants acceptant d'importants règlements en liquide, à faire un rapport à la cellule nationale de renseignement financier dès qu'ils ont de bonnes raisons de soupçonner qu'une opération est liée à de telles infractions. La cellule est chargée d'examiner ces déclarations de transactions suspectes et de transmettre à l'organisme habilité à mener enquête les informations relatives aux principales infractions soupçonnées. Dans plusieurs pays, elle gère un système lui permettant de recevoir et d'examiner des « déclarations d'activités suspectes », en plus ou à la place des déclarations de transactions suspectes. Aux fins du présent rapport, le terme « déclarations de transactions suspectes » désigne indifféremment les deux catégories de notifications. Aux Pays-Bas, les entreprises doivent signaler toute opération « inhabituelle » à la cellule nationale de renseignement financier, laquelle analyse ces déclarations et décide lesquelles doivent être considérées comme des déclarations de transactions suspectes et transmises à ce titre à l'organisme répressif compétent.

Le délit de blanchiment de capitaux suppose que les sommes concernées soient le produit d'une activité illicite donnée, l'« infraction préalable ». Les crimes et délits susceptibles d'être constitutifs de l'*infraction préalable* varient d'un pays à l'autre, mais nombre d'entre eux les incluent tous. Avant 2012, les recommandations du GAFI incluait à la liste des infractions préalables aux fins du blanchiment de capitaux certaines infractions, telles la contrebande, qui dans beaucoup de pays relèvent du pouvoir d'enquête des douanes (ou de l'entité conjointe fisc-douanes). Dans la révision de 2012, les infractions à caractère fiscal, dûment définis, sont adjoints à cette liste. Les recommandations révisées devraient être appliquées par tous les pays conformément à leur cadre juridique.

Les pays ont employé différents modèles pour décider où placer la cellule de renseignement financier dans leur système financier et d'application des lois. Le tableau ci-dessous les classe selon que celle-ci est une division i) des services de police ou du ministère public, ou forme un bureau indépendant relevant ii) de la banque centrale, iii) du ministère des Finances, ou iv) du ministère de la Justice (ou de son équivalent).

Modèle 1 <i>La cellule est une division des services de police ou du ministère public</i>	Modèle 2 <i>La cellule est placée sous l'égide de l'autorité de réglementation financière</i>	Modèle 3 <i>La cellule est un bureau indépendant relevant du ministère des Finances</i>	Modèle 4 <i>La cellule est un bureau indépendant relevant du ministère de la Justice</i>
Autriche Danemark Finlande Allemagne Islande Irlande Japon Luxembourg Pays-Bas Nouvelle-Zélande Norvège Portugal République slovaque Royaume-Uni Suède Suisse	Corée Italie	Afrique du Sud Belgique* Canada Chili Espagne États-Unis France Grèce Inde Mexique République tchèque Slovénie Turquie	Australie** Belgique*
16 pays	2 pays	13 pays	2 pays

* En Belgique, la Cellule de traitement des informations financières (CTIF-CFI) est placée sous l'égide des ministères des Finances et de la Justice.

** En Australie, l'Austrac relève du Bureau du Procureur général.

Dans 16 pays, la cellule de renseignement financier est une division des services de police ou du ministère public (premier modèle). Parmi eux, 15 l'ont intégrée aux services de police, expression qui, ici, désigne également certains organismes répressifs semblables, comme l'Agence de lutte contre le crime organisé (SOCA) du **Royaume-Uni**. Selon ces pays, ce choix donne à la cellule l'occasion d'apporter une contribution plus efficace aux enquêtes sur les infractions pénales. Les forces de police sont bien souvent le principal usager des données qu'elle a en sa possession ; ce modèle permet de faciliter l'accès à l'information, de répondre plus rapidement aux demandes et de tirer le meilleur parti des possibilités de mise en commun des renseignements. Cette configuration apparaît donc particulièrement utile lorsque le rôle de la cellule est de soutenir directement l'application du droit. Dans quelques-uns de ces pays, la cellule de renseignement financier conduit des enquêtes pénales lorsqu'elle soupçonne un blanchiment de capitaux ou pour déterminer, à des fins de recouvrement, la situation géographique et la propriété d'avoirs d'origine criminelle. Au **Luxembourg**, la cellule est placée sous l'égide du ministère public. Aux **Pays-Bas**, elle forme depuis 2006 une brigade de police, mais relève de l'autorité conjointe de la police et du ministère public.

Dans deux pays, la cellule dépend de l'autorité de réglementation financière (deuxième modèle). En **Corée**, c'est une division de la Commission des services financiers. En **Italie**, elle forme un service indépendant placé sous l'égide de la Banque d'Italie. Dans 13 pays, il s'agit d'un bureau indépendant relevant du ministère des Finances (troisième modèle). Contrairement aux brigades de police, les cellules correspondant aux deuxième et troisième modèles ont souvent plus de facilités pour consulter les entités notifiant les renseignements, et elles peuvent participer directement à la réglementation et la surveillance du secteur financier, disposant à ce titre de données confidentielles susceptibles de nourrir son analyse. Les cellules placées sous l'égide du ministère des Finances ont également la possibilité de travailler plus étroitement avec des services connexes tels que ceux de l'administration fiscale. De l'avis des pays concernés, elles jouent un rôle « tampon » utile entre les établissements financiers et les autorités répressives. Cela présente

deux avantages. Cette configuration peut tout d'abord encourager la discipline volontaire, les établissements financiers étant mieux disposés à communiquer des renseignements à un organisme assimilé à une autorité de réglementation financière, plutôt qu'à un service répressif. Deuxièmement, les entreprises visées par les lois anti-blanchiment sont tenues de soumettre à la cellule des déclarations de transactions suspectes lorsqu'elles ont des raisons de soupçonner une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Dans deux pays, la cellule dépend du ministère de la Justice ou du bureau du procureur général (quatrième modèle). En Belgique, elle est placée sous l'égide des ministères des Finances et de la Justice : il s'agit donc d'une formule hybride associant les Modèles 3 et 4.

E. Ministère public

Dans les affaires pénales, le ministère public est l'autorité chargée de représenter l'État devant les juridictions. Le tableau ci-dessous présente trois modèles selon lesquels il peut être organisé. Tout d'abord, il peut former un bureau central chargé, en matière pénale, d'enquêter sur les infractions suspectées et de conduire toutes les poursuites. Dans ce premier modèle, l'autorité délègue une part importante de ses pouvoirs d'enquête à différents organismes tels que la police, l'administration fiscale ou celle des douanes. Dans le deuxième, le bureau central du ministère public est chargé d'exercer l'action publique, mais ne participe pas à l'enquête. Dans le troisième, enfin, les organismes chargés des enquêtes peuvent avoir compétence pour conduire directement les poursuites pénales.

Modèle 1 <i>Le ministère public est responsable des enquêtes pénales</i>	Modèle 2 <i>Le ministère public n'est pas responsable des enquêtes pénales</i>	Modèle 3 <i>Les autorités répressives peuvent directement conduire les poursuites pénales</i>
Allemagne	Afrique du Sud	Nouvelle-Zélande
Autriche	Australie	
Belgique	Canada	
Chili	États-Unis	
Corée	Inde	
Danemark	Irlande	
Espagne	Islande	
Finlande	Royaume-Uni	
France		
Grèce		
Italie		
Japon		
Luxembourg		
Mexique		
Norvège		
Pays-Bas		
Portugal		
République slovaque		
République tchèque		
Slovénie		
Suède		
Suisse		
Turquie		
<i>23 pays</i>	<i>8 pays</i>	<i>1 pays</i>

Vingt-trois pays, dont presque tous ceux de droit civil étudiés dans ce rapport, ont adopté le premier modèle. Les enquêtes pénales y sont conduites par les autorités répressives, sous la direction ou la supervision d'un procureur, voire d'un juge d'instruction. Dans nombre d'entre eux, on parle de « police judiciaire » pour désigner les services placés sous la direction d'un procureur ou d'une autorité judiciaire. Dans certains pays qui ont adopté ce modèle, y compris l'**Allemagne**, le procureur ne prend part en pratique qu'aux premières étapes des enquêtes relatives aux infractions les plus graves. Au **Mexique**, la responsabilité des investigations incombe au Procureur général, qui s'en acquitte par l'intermédiaire du Bureau fédéral d'enquête et de plusieurs cellules spécialisées.

Huit autres pays, dont la plupart de ceux de *common law*, appliquent le deuxième modèle. Selon celui-ci, les procureurs et juges ne participent pas directement aux enquêtes pénales, mais les procureurs sont autorisés à donner des avis sur la procédure judiciaire ou le droit de la preuve. Les investigations sont menées par la police, l'administration fiscale ou d'autres organismes, les affaires étant ensuite renvoyées au ministère public. Le procureur peut ensuite décider de porter l'affaire devant les tribunaux, de demander des éléments de preuve supplémentaires à l'organe d'enquête, ou de ne pas engager de poursuites.

Le troisième modèle est beaucoup moins courant. S'il est très proche du deuxième, il prévoit également qu'en plus du ministère public, d'autres autorités répressives sont habilitées à mener directement les poursuites judiciaires. De l'avis de la **Nouvelle-Zélande** – le seul pays du rapport à l'avoir adopté – cette option présente plusieurs avantages. Chaque organisme dispose de compétences hautement spécialisées, et ce sont donc les experts de la branche concernée de droit pénal qui conduisent l'action. En prenant en charge leurs propres poursuites, ces organismes bénéficient d'une plus grande autonomie de décision et d'une souplesse accrue dans l'établissement de leurs orientations stratégiques, cependant que la compétition pour les ressources du ministère public est moins directe. Le risque de double emploi des ressources se pose néanmoins, chacun d'eux disposant d'une structure propre. Il est à craindre également que les procédures manquent d'uniformité, que les procureurs soient excessivement spécialisés et que certains organismes décident, à la lumière de leurs priorités, de ne pas traiter une affaire, omettant ainsi d'en considérer les implications globales.

Les systèmes juridiques de quatre pays classés dans les premier et deuxième modèles possèdent des caractéristiques du troisième modèle. En **Allemagne**, les administrations fiscales des seize Länder dirigent les poursuites pour infractions fiscales tandis que le Bureau des impôts de l'**Australie** est habilité à le faire pour les infractions mineures. En Suède, les procureurs de l'administration des douanes, peu nombreux, ont cette compétence pour les affaires les plus simples. Les administrations fiscale et douanière du **Royaume-Uni** étaient auparavant habilitées chacune à mener des poursuites pénales. Une autorité commune – le *Revenue and Customs Prosecution Office* (RCPO) – a été formée après leur fusion, en 2005, et rattachée en 2010 au Service central des poursuites de la Couronne britannique (*Crown Prosecution Service*). Le *Serious Fraud Office* (SFO) a aujourd'hui encore compétence pour la grande délinquance financière. Il s'agit néanmoins d'exceptions. La formule générale se rapproche davantage du premier modèle en **Allemagne** et en **Suède**, et du deuxième modèle en **Australie** et au **Royaume-Uni**.

F. Autorités de réglementation financière

Les autorités de réglementation financière, y compris les banques centrales, sont généralement chargées de préserver la confiance dans le système financier et de garantir la compétence des participants au marché et celle des fournisseurs de services financiers. Leur action favorise ainsi la stabilité et le bon fonctionnement du secteur financier. Les autorités de réglementation financière disposent de plusieurs outils pour parvenir à leurs fins : la régulation, la supervision, et des

pouvoirs d'enquête en cas de violation de la législation ou de la réglementation. Il leur arrive également d'intervenir directement dans la lutte contre la délinquance liée aux marchés financiers (délits d'initiés et manipulations de marché, par exemple) et elles recueillent et conservent, au titre de leurs activités de contrôle et de réglementation, des données sur certaines personnes physiques et morales et opérations. Dans certains pays, les autorités de réglementation financière sont également tenues de veiller à ce que les institutions relevant de leur tutelle respectent les règles sur le blanchiment de capitaux.

Chapitre 3

Modèles utilisés pour échanger les renseignements

Encadré 4. Principales observations

Dans le cadre de leurs activités, les organismes publics recueillent et conservent des renseignements qui concernent des personnes physiques et morales ou des opérations, qui peuvent être directement utiles aux travaux d'autres organismes.

Les mécanismes utilisés pour les communiquer peuvent contribuer à améliorer la prévention et la détection des infractions financières, renforcer l'efficacité et l'efficience des investigations, accélérer les poursuites et les rendre plus fructueuses, et accroître les chances de recouvrer les produits de la criminalité.

Tous les pays disposent de passerelles juridiques permettant à l'administration fiscale de communiquer aux organismes chargés des enquêtes sur la délinquance fiscale des renseignements obtenus aux fins d'un contrôle fiscal ou de l'évaluation de l'impôt. Certaines mesures restreignent néanmoins la capacité du fisc à communiquer à la police ou au procureur des renseignements à des fins d'enquête non fiscale, deux pays lui interdisant expressément par exemple de fournir des informations intéressantes des infractions non fiscales. La situation est contrastée s'agissant de la possibilité donnée au fisc de communiquer des renseignements fiscaux à la cellule de renseignement financier, cela lui étant expressément interdit dans quatre pays.

Dans la plupart des pays, des passerelles juridiques permettent à la police ou au procureur de communiquer des renseignements au fisc aux fins de l'administration de l'impôt, même s'ils n'y sont généralement pas contraints. La majorité des pays ont mis en place des voies par lesquelles la police et le procureur peuvent communiquer des informations utiles aux organismes conduisant des enquêtes sur des infractions à caractère fiscal. Presque tous possèdent des passerelles juridiques donnant à la cellule de renseignement financier la possibilité d'obtenir des données utiles auprès de la police ou du procureur, mais un pays l'interdit. Ces passerelles sont, de manière générale, fonction du modèle organisationnel de la cellule, et l'obligation de communication de renseignements est plus stricte pour les services de police lorsque la cellule de renseignement financier qui les reçoit en forme une brigade.

Pour ce qui est de la possibilité donnée à l'administration fiscale d'utiliser aux fins de l'impôt les renseignements de la cellule de renseignement financier, la situation varie considérablement d'un pays à l'autre : certains lui permettent de les consulter directement ou obligent la cellule de renseignement financier à fournir les renseignements utiles, tandis que d'autres interdisent expressément toute forme de communication. Des passerelles juridiques existent par contre dans la plupart des pays pour permettre aux cellules de renseignement financier de transmettre à l'organisme responsable des enquêtes sur la délinquance fiscale des renseignements relatifs aux éventuelles infractions en la matière. Bien souvent néanmoins, la cellule est libre de le faire ou pas.

Tous les pays prévoient des passerelles juridiques donnant à la cellule de renseignement financier la possibilité de transmettre à la police des renseignements sur des infractions non fiscales suspectées. Les mécanismes employés à cette fin dépendent semble-t-il du modèle organisationnel de la cellule.

Encadré 4. Principales observations (suite)

- Les autorités de réglementation financière ne sont généralement pas tenues de communiquer au fisc des renseignements visant à l'aider dans le calcul de l'impôt, et nombre de pays l'interdisent expressément. La plupart des pays prévoient des passerelles juridiques permettant aux autorités de réglementation financière de communiquer à l'organe d'enquête des données sur les infractions fiscales suspectées.
- Tous les pays possèdent des passerelles juridiques par lesquelles les autorités de réglementation financière peuvent communiquer à la police ou au procureur des renseignements relatifs à des infractions non fiscales suspectées, ou (sauf dans un pays) transmettre à la cellule de renseignement financier des renseignements relatifs aux activités suspectées de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Dans certains cas cependant, ces renseignements ne peuvent être transmis que sur demande.
- Plusieurs bonnes pratiques ont été recensées en matière d'échange de renseignements entre organismes :
 - réponse coordonnée du fisc et de la cellule de renseignement financier aux déclarations de transactions suspectes (Irlande) ;
 - accès du fisc aux déclarations de transactions suspectes (Australie) ;
 - accès de la cellule de renseignement financier aux renseignements fiscaux et coopération entre elle et les autorités de réglementation financière (Italie) ;
 - accords visant à améliorer la coopération entre l'administration fiscale et la police (Pays-Bas) ;
 - adoption par le fisc et la police d'une stratégie globale de lutte contre la criminalité financière, avec la Brigade nationale d'enquêtes économiques (BNEE) et la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) (France).

A. Principes généraux

Les organismes publics, dans le cadre de leurs activités normales, collectent et conservent des renseignements relatifs à des personnes physiques et morales ou des opérations. Certaines peuvent intéresser d'autres organismes, à des fins d'analyse, pour mettre en évidence d'éventuelles violations de la législation ou de la réglementation, ou encore au titre d'enquêtes pénales en cours. Il s'agit donc là d'une source d'informations utile pour les organismes chargés de lutter contre la délinquance financière.

Les mécanismes d'échange de renseignements permettent de recueillir des éléments de preuve pour déclencher de nouvelles enquêtes et étayer celles en cours. Dans certains cas, les renseignements n'auraient pu être obtenus directement, en particulier quand ils sont de nature spécialisée, comme ceux que détient l'administration fiscale ou la cellule de renseignement financier. Dans d'autres, ces échanges donnent la possibilité de réduire les doubles emplois entre organismes, avec à la clé une procédure plus rapide et des investigations moins coûteuses. L'échange de renseignements peut également ouvrir de nouveaux axes, par exemple quand une investigation sur une infraction fiscale révèle d'autres activités criminelles et de blanchiment de capitaux. Croiser des renseignements de différentes sources permet à l'agent d'améliorer sa compréhension d'un aspect donné ou des activités du suspect et de mener vraisemblablement ainsi des recherches plus efficaces. Il y a lieu de noter, enfin, que les mécanismes d'échange

de renseignements peuvent servir à renforcer les relations entre les organismes et leurs principaux responsables, et à les encourager ainsi à tisser de nouvelles formes de coopération plus étroites.

Les passerelles juridiques d'échange de renseignements peuvent prendre plusieurs formes. La législation primaire fournit souvent le cadre général de la coopération, par exemple en obligeant un organisme donné de communiquer des données particulières dans certaines circonstances, ou en instaurant un certain nombre de restrictions. Les organismes peuvent, dans les limites prescrites par le droit, conclure des accords bilatéraux, ou « mémorandums d'accord », dans lesquels ils conviennent de transmettre des renseignements lorsque ceux-ci intéressent les activités de l'autre partie. La nature des renseignements concernés, les circonstances de l'échange ainsi que les éventuelles restrictions applicables (par exemple lorsque les renseignements ne peuvent être utilisés qu'à certaines fins) y sont généralement précisées. Les parties ont la possibilité d'y intégrer d'autres dispositions, comme par exemple d'obliger l'organisme destinataire à faire connaître l'issue des investigations dans lesquelles les renseignements ont été employés. Les mémorandums d'accord peuvent être utiles pour convenir des modalités pratiques de la coopération telles que la forme prise par les demandes, le nom des autorités compétentes habilitées à les traiter, ainsi que les périodes de préavis et autres délais.

B. Passerelles juridiques d'échange de renseignements

Les passerelles juridiques d'échange de renseignements relèvent de quatre grandes catégories : i) accès direct aux archives et bases de données ; ii) obligation d'échange spontané de renseignements ; iii) échange spontané de renseignements ; et iv) échange de renseignements sur demande. Quel que soit le système en vigueur, il est important de protéger la confidentialité des renseignements et l'intégrité des travaux réalisés par les autres organismes. En **Suède** par exemple, la loi sur le secret s'applique en toutes circonstances aux renseignements que les organismes s'échangent au titre de passerelles juridiques. Des protections similaires existent dans d'autres pays.

(i) Accès direct aux archives et bases de données

Un organisme peut autoriser certaines personnes travaillant pour d'autres autorités à consulter directement ses archives et bases de données dans un éventail plus ou moins large de circonstances. Cela présente des avantages pour l'organisme demandeur, qui peut rechercher directement les renseignements et souvent les obtenir rapidement. Il arrive cependant que la base contienne de vastes quantités de renseignements. Or ceux-ci sont organisés en fonction des besoins de l'autorité qui les détient et non de l'organisme tiers : les agents peu familiers des systèmes de l'autre partie pourraient avoir du mal à distinguer ceux qui sont importants. Il se peut également que les enquêteurs ne sachent pas qu'une certaine base de données recèle des renseignements utiles et que ceux-ci, bien que disponibles, ne soient donc pas utilisés. Par rapport à d'autres mécanismes d'échange de renseignements, l'accès direct recèle le risque de voir certaines données consultées à des fins autres que leur usage prévu. Certains pays peuvent donc prendre des mesures pour préserver la confidentialité des renseignements sensibles, par exemple en n'autorisant que certaines personnes à consulter les bases et en tenant un registre des données consultées et des motifs invoqués.

(ii) Obligation d'échange spontané de renseignements

Certains organismes sont obligés de communiquer spontanément certains renseignements, sans qu'une demande soit nécessaire. On parle alors parfois de « notification obligatoire ». L'avantage de ce système est que le renseignement à communiquer est identifié par les agents

de l'organisme qui le détient, lesquels ont souvent une meilleure compréhension des informations en leur possession. Mais pour qu'il soit efficace, l'organisme doit disposer de règles et de mécanismes clairement établis pour déterminer quel renseignement transmettre. Cela ne présente pas de difficulté quand tous les renseignements d'une catégorie donnée doivent être communiqués (par exemple, lorsqu'il faut fournir copie de toutes les déclarations d'opérations en espèces), mais devient plus complexe quand l'agent doit exercer sa capacité de jugement pour déterminer si le renseignement est utile à l'enquête. En outre, cette méthode ne permet pas aux enquêteurs de préciser la nature de ce qu'ils recherchent. Elle pourrait néanmoins faciliter la détection de certaines activités auparavant dissimulées avec succès.

(iii) Échange spontané de renseignements

Il arrive également que l'organisme ait la possibilité de communiquer spontanément certains renseignements, s'il le juge utile. Lorsque cette méthode fonctionne correctement, elle peut être au moins aussi efficace que la précédente. Les renseignements sont communiqués spontanément, mais les responsables de l'organisme qui les détient peuvent exercer leur capacité de jugement et transmettre uniquement ceux utiles en l'espèce, et non tous ceux d'une catégorie donnée. Ce modèle est particulièrement opérant lorsque les organismes ont noué une coopération étroite et que leurs responsables ont une bonne compréhension de leurs besoins de renseignements mutuels. Il apparaît ainsi que, même en l'absence d'obligations particulières, l'échange de renseignements peut être très fructueux.

Lorsque les modèles d'échange laissent aux organismes une certaine latitude, des règles claires doivent être énoncées à ce sujet. Il est possible, par exemple, de laisser décider seulement les responsables occupant certaines fonctions ou niveaux de direction, et de convenir des facteurs qu'ils peuvent examiner à cette fin. L'efficacité de cette passerelle juridique dépend également de la capacité des responsables à identifier les renseignements pertinents et de leur volonté d'exercer leur jugement dans ce domaine. En l'absence d'expérience préalable de la coopération interinstitutionnelle, il faut indiquer clairement les avantages que les deux organismes ont à retirer de l'échange, le risque étant sinon que les responsables décident de ne pas transmettre des renseignements pourtant utiles.

(iv) Échange de renseignements sur demande

Certains organismes ne communiquent de renseignements que lorsque demande en est faite. Il s'agit sans doute de la plus simple des quatre méthodes : aucune règle ni aucun mécanisme n'est nécessaire, ni pour déterminer les renseignements à communiquer, ni pour donner accès aux archives. Elle permet également aux responsables de préciser la nature de l'information dont ils ont besoin. Ce mécanisme peut être utile lorsque, dans le cas d'une transaction donnée, ceux qui conduisent l'investigation savent exactement ce qu'ils recherchent. Il arrive souvent néanmoins qu'un organisme ait en sa possession des renseignements dont l'enquêteur ne soupçonne pas l'existence. Ce dernier n'est alors pas en mesure de les demander, ou ne pourra le faire qu'ultérieurement, quand le renseignement risque d'avoir perdu de son utilité.

C. Analyse des passerelles existantes

Chacune des méthodes présentées possède ses avantages et inconvénients, lesquels varient selon les organismes concernés, la nature des renseignements et les circonstances dans lesquelles ils sont demandés. Partant, la plupart des pays en choisissent plusieurs. Par exemple, il peut être demandé à la cellule de renseignement financier de communiquer spontanément à la police les

renseignements relatifs à d'éventuelles infractions, mais aussi de fournir sur demande des renseignements complémentaires.

Le lecteur trouvera présentées ci-dessous un certain nombre de passerelles juridiques qui permettent aux organismes d'échanger des renseignements et sont particulièrement utiles dans la lutte contre la délinquance financière, notamment fiscale. Les pays ont été invités à donner des informations sur celles qu'ils emploient actuellement dans certaines circonstances. Ils les ont classées dans des catégories allant de 0 à 4 : 4 signifie que l'organisme qui détient le renseignement autorise une consultation directe de ses archives et bases de données ; 3, qu'il est obligé de communiquer les renseignements spontanément ; 2, qu'il a la possibilité, mais non l'obligation, de les communiquer spontanément ; 1, qu'il a l'obligation (ou la possibilité) de ne les communiquer que sur demande ; et 0, qu'il n'est pas en mesure de les communiquer, du fait de l'absence de passerelle juridique ou d'une restriction spécifique.

L'analyse n'a pas pour objet d'évaluer l'efficacité des passerelles en place dans un pays donné ; il s'agit simplement d'en fournir une vue d'ensemble. De plus, il ne faut pas nécessairement en conclure que, dans tous les cas, une passerelle d'une catégorie est en pratique plus efficace qu'une autre. Ainsi, l'échange spontané de renseignements peut être très fructueux lorsque les organismes concernés coopèrent depuis longtemps et savent donc bien quelles informations peuvent être utiles à leur partenaire. L'accès direct aux renseignements risque, lui, de se révéler moins efficace quand les agents ne sont pas familiers des renseignements disponibles ou n'ont pas été correctement formés à l'utilisation des systèmes de l'autre organisme.

Les tableaux ci-dessous présentent les informations en question. Accompagnés d'observations sur certaines pratiques particulières, ils indiquent quel est le cadre général en vigueur dans les pays, mais ne sauraient prendre en compte ni toute la complexité des catégories de renseignements susceptibles d'être échangés, ni la multiplicité des circonstances dans lesquelles elles peuvent l'être. Il y a lieu également de noter qu'ils signalent simplement l'existence de passerelles juridiques et de mécanismes d'échange de renseignements, sans aborder la manière dont ils sont utilisés en pratique.

Les passerelles examinées sont les suivantes⁷.

Renseignements détenus par l'administration fiscale

- (i) Mise à disposition aux organismes chargés d'enquêter sur les infractions fiscales
- (ii) Mise à disposition à la police ou au procureur, pour les enquêtes sur les infractions non fiscales
- (iii) Mise à disposition à la cellule de renseignement financier

Renseignements détenus par la police ou le procureur

- (i) Mise à disposition à l'administration fiscale, aux fins de l'administration de l'impôt
- (ii) Mise à disposition aux organismes chargés d'enquêter sur les infractions fiscales
- (iii) Mise à disposition à la cellule de renseignement financier

Renseignements détenus par la cellule de renseignement financier

- (i) Mise à disposition à l'administration fiscale, aux fins de l'administration de l'impôt

⁷ Le présent rapport n'examine pas encore à ce stade les passerelles existantes dans l'administration des douanes.

- (ii) Mise à disposition aux organismes chargés d'enquêter sur les infractions fiscales
- (iii) Mise à disposition à la police ou au procureur dans le cas d'enquêtes sur des infractions non fiscales

Renseignements détenus par les autorités de réglementation financière

- (i) Mise à disposition à l'administration fiscale, aux fins de l'administration de l'impôt
- (ii) Mise à disposition aux organismes chargés d'enquêter sur les infractions fiscales
- (iii) Mise à disposition à la police ou au procureur dans le cas d'enquêtes sur des infractions non fiscales
- (iv) Mise à disposition à la cellule de renseignement financier

D. Renseignements détenus par l'administration fiscale

(i) Mise à disposition aux organismes chargés d'enquêter sur les infractions fiscales

Le rôle du fisc dans la lutte contre la délinquance fiscale dépend du modèle général adopté par le pays en la matière (voir le Chapitre 3). Celui-ci influence directement les mécanismes que l'administration fiscale utilise en pratique pour communiquer aux enquêteurs sur la délinquance fiscale les renseignements qu'elle détient aux fins de l'imposition. Le tableau ci-dessous montre dans quelle mesure les organismes enquêtant sur des infractions à caractère fiscal ont accès aux renseignements de l'administration fiscale.

<i>Accès direct aux informations</i>	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i>	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i>
(4)	(3)	(2)	(1)	(0)
Afrique du Sud Allemagne Australie Autriche Belgique Canada Chili Corée Espagne États-Unis Grèce Inde Irlande Islande Italie Nouvelle-Zélande Pays-Bas Portugal Royaume-Uni Suède Turquie	Danemark Japon Luxembourg Norvège République tchèque Slovénie Suisse	Finlande France République slovaque	Mexique	
<i>21 pays</i>	<i>7 pays</i>	<i>3 pays</i>	<i>1 pays</i>	<i>0 pays</i>

Dans tous les pays examinés dans ce rapport, l'administration fiscale dispose de passerelles pour communiquer aux enquêteurs spécialisés dans la délinquance fiscale, tels que définis au Chapitre 2, des renseignements sur des infractions fiscales suspectées. Dans 21 pays, lesdits enquêteurs ont directement accès aux informations obtenues par le fisc aux fins de l'administration et de l'établissement de l'impôt. En **Australie**, les agents de l'administration fiscale, lorsqu'ils enquêtent sur des infractions à caractère fiscal, ont directement accès aux renseignements que leur administration détient à d'autres fins. Lorsque c'est un autre organisme qui s'en charge, par exemple la police fédérale ou la police d'État, l'administration fiscale n'accorde pas un tel accès direct, mais peut communiquer aux enquêteurs les renseignements qui les intéressent. Au **Canada**, les enquêteurs spécialisés dans la délinquance fiscale de l'Agence du revenu ont directement accès aux renseignements conservés par le fisc. L'administration fiscale canadienne a également la possibilité d'échanger des renseignements avec les administrations fiscales provinciales, au titre de mémorandums d'accord. Dans sept pays, le fisc est obligé de transmettre ces informations aux enquêteurs spécialisés, qui ne peuvent néanmoins les consulter directement. En **République tchèque**, l'administration fiscale doit notifier les infractions suspectées et communiquer ensuite spontanément tout renseignement y afférent. Dans ce pays toutefois, lorsqu'une enquête pénale de nature fiscale ne procède pas d'un soupçon notifié par l'administration fiscale, celle-ci peut seulement communiquer les renseignements demandés par le procureur ou le juge. Elle a dans trois pays la possibilité de communiquer des renseignements de nature fiscale aux enquêteurs spécialisés, mais n'y est pas obligée.

Au **Mexique**, l'administration fiscale doit avertir le ministère public lorsqu'elle suspecte une infraction fiscale. Dans ce pays toutefois, les enquêteurs spécialisés dans les infractions fiscales

qui souhaitent obtenir des renseignements auprès du fisc doivent en formuler la demande, même lorsque l'enquête a été lancée à la suite d'une notification de ce dernier. Dans la plupart des pays, ils peuvent lui demander des renseignements complémentaires à ceux obtenus par d'autres passerelles juridiques. Aucun n'interdit à l'administration fiscale de leur communiquer des renseignements sur des infractions fiscales soupçonnées.

Encadré 5. Liens entre les passerelles et les modèles de lutte contre la délinquance fiscale : Essai de mise en relation

Le présent rapport recense quatre modèles dans les enquêtes et poursuites en matière de délinquance fiscale. Il peut être intéressant de les mettre en relation avec les passerelles ci-dessus. Pour mémoire, l'Italie ne relève d'aucun de ces quatre systèmes. Dans ce pays, la *Guardia di Finanza* (Garde des finances), qui est chargée d'enquêter sur les infractions à caractère fiscal, a directement accès aux registres (*Anagrafe Tributaria*) de l'administration fiscale centrale, qui contient des renseignements fiscaux sur les résidents italiens. On trouve en Grèce un modèle hybride en vertu duquel les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal peuvent être menées par l'administration ou par l'Organe de poursuite des délits économiques (SDOE), un organisme distinct placé sous l'égide du ministère des Finances.

Modèles dans lesquels les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal sont menées par l'administration fiscale

Dans les premier et deuxième modèles présentés au Chapitre 2, les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal sont menées par des agents de l'administration fiscale. Dans le premier, elles sont dirigées et conduites par l'administration fiscale, tandis que dans le deuxième, elles sont conduites par le fisc sous la direction d'un procureur ou d'un juge d'instruction. Il se peut que, dans les pays qui appliquent ces modèles, des obstacles matériels ou juridiques restreignent l'accès des enquêteurs en matière pénale à l'information collectée par l'administration fiscale dans le cadre de ses activités de contrôle et de discipline. Parmi les 18 pays qui appliquent le premier ou le deuxième modèle dans la conduite de leurs enquêtes sur la délinquance fiscale, 17 (Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Autriche, Canada, Corée, Chili, Espagne, États-Unis, Grèce, Inde, Irlande, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Suède, et Royaume-Uni) permettent que les renseignements obtenus par l'administration fiscale aux fins de ses vérifications et contrôles soient utilisés par les enquêteurs qui, en son sein, travaillent sur les infractions fiscales. La plupart de ces renseignements peuvent être directement tirés des bases sur les contribuables, d'autres devront être demandés aux services compétents. Il convient de noter que, même si les enquêteurs en matière pénale peuvent consulter directement les informations détenues par les contrôleurs fiscaux au sein de leur administration fiscale, ils ne sauraient invoquer des pouvoirs de contrôle fiscal pour obtenir des renseignements aux seules fins d'une enquête judiciaire. En Suède, les enquêtes pénales fiscales sont menées par les cellules d'enquête sur la fraude fiscale, lesquelles sont placées sous l'égide de l'administration fiscale, mais traitées distinctement dans la législation sur l'échange de renseignements. Les cellules d'enquête peuvent consulter directement certains renseignements détenus par d'autres services du fisc. D'autres lui sont spontanément communiqués par l'administration fiscale suédoise ou sont disponibles sur demande. Au Chili, le fisc a créé une plate-forme électronique sur un site Internet sécurisé auquel le ministère public a directement accès. Cet outil permet de consulter instantanément certains renseignements fiscaux (déclarations, par exemple), tandis que d'autres peuvent être obtenues sur demande auprès des contrôleurs fiscaux. Dans un pays la Suisse –, les agents du fisc chargés de l'établissement et de l'administration de l'impôt doivent communiquer aux enquêteurs en matière pénale toute information nécessaire aux fins d'une enquête sur une infraction fiscale.

Modèles dans lesquels les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal ne sont pas menées par l'administration fiscale

Dans les pays où les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal ne sont pas conduites par l'administration fiscale (troisième et quatrième modèles), des passerelles juridiques existent généralement pour garantir que les enquêteurs en matière pénale puissent consulter les renseignements pertinents dont dispose le fisc (notamment ceux sur les contribuables), de sorte que l'enquête soit efficace et exhaustive. Dans le troisième modèle, des organismes spécialisés, placés sous la tutelle du ministère des Finances mais ne relevant pas de l'administration fiscale, sont chargés de l'enquête. Dans les trois pays où ce modèle est appliqué (Grèce, Islande et Turquie), les enquêteurs spécialisés dans la délinquance fiscale peuvent consulter directement tout ou partie des renseignements pertinents détenus par le fisc.

Encadré 5. Liens entre les passerelles et les modèles de lutte contre la délinquance fiscale : Essai de mise en relation (suite)

Dans le quatrième, les enquêtes sur les infractions fiscales sont menées par la police ou directement par le procureur. Parmi les 11 pays qui l'appliquent, un seul (la Belgique) permet aux enquêteurs spécialisés de consulter directement les renseignements de l'administration fiscale. Dans six pays (Danemark, Japon, Luxembourg, Norvège, République tchèque et Slovaquie), le fisc doit transmettre spontanément à la police ou au procureur les renseignements fiscaux utiles, sans disposer d'un quelconque pouvoir discrétionnaire. Dans trois pays (Finlande, France et République slovaque), il a la possibilité de communiquer spontanément des renseignements à la police lorsqu'elle mène des enquêtes de nature fiscale, sans y être contraint. La France permet aux inspecteurs fiscaux de la Brigade nationale d'enquêtes économiques (BNEE, un service de police judiciaire) de consulter directement les renseignements relatifs aux contribuables. Dans un pays – le Mexique –, l'administration fiscale peut signaler des infractions fiscales aux services de police ayant une compétence d'enquête en la matière, mais ne peut communiquer de renseignements fiscaux complémentaires que sur demande.

(ii) Mise à disposition à la police ou au procureur dans le cas d'enquêtes sur des infractions non fiscales

Dans le cadre normal de leurs activités, les administrations fiscales détiennent de nombreuses informations sur les contribuables (renseignements de caractère personnel et coordonnées bancaires, renseignements sur les activités économiques, données sur les mouvements internationaux de personnes, de capitaux et de biens, etc.). Il arrive ainsi que les agents prennent connaissance d'éléments susceptibles d'éveiller des soupçons d'infractions non fiscales ou d'être utiles aux enquêtes pénales de la police. Le tableau ci-dessous montre dans quelle mesure les services de police ou les procureurs ont accès aux renseignements du fisc au titre de leurs enquêtes sur des infractions non fiscales.

<i>Accès direct aux informations</i> (4)	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i> (3)	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i> (2)	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i> (1)	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i> (0)
Chili	Belgique Danemark France Grèce Islande Inde Italie Japon Luxembourg Norvège Pays-Bas Suisse	Australie Canada Corée États-Unis Finlande Irlande Portugal République slovaque Royaume-Uni Slovénie Suède Turquie	Afrique du Sud Autriche Espagne Mexique République tchèque	Allemagne Nouvelle-Zélande
<i>1 pays</i>	<i>12 pays</i>	<i>12 pays</i>	<i>5 pays</i>	<i>2 pays</i>

Au **Chili**, le ministère public peut consulter directement sur un site Internet sécurisé les renseignements détenus par l'administration fiscale, notamment ceux à caractère fiscal tels que les déclarations. L'administration fiscale chilienne ne peut communiquer directement à la police de renseignements couverts par le secret fiscal, mais peut transmettre sur demande des renseignements non fiscaux.

Dans 12 pays, lorsque l'administration fiscale obtient des renseignements intéressant une enquête non fiscale, elle est obligée d'en faire état à la police ou au procureur. En **Italie**, si l'administration fiscale (*Agenzia delle Entrate*) ou la Garde des finances (*Guardia di Finanza*) prend connaissance de tels renseignements, elle doit les communiquer au ministère public. En **Suisse**, les agents fédéraux sont dans l'obligation d'informer le procureur de tout soupçon d'infraction non fiscale punie d'emprisonnement, définition qui englobe toutes les infractions graves.

Dans 12 pays, l'administration fiscale a la possibilité, mais non l'obligation, de communiquer à la police ou au procureur les renseignements qu'elle a obtenus qui ont trait à des infractions non fiscales suspectées. Dans un certain nombre de pays néanmoins, des restrictions importantes s'appliquent à cet égard, par exemple en Australie, au Portugal, au Canada et aux États-Unis. L'administration fiscale de l'**Australie** peut transmettre spontanément des renseignements aux autorités répressives, mais seulement au titre d'enquêtes sur des infractions punies de plus de 12 mois de prison ou pour que soit rendue une ordonnance relative aux produits de la criminalité. La police ne peut pas obtenir de renseignements sur les contribuables lorsqu'il s'agit d'infractions de moindre gravité. L'administration fiscale du **Portugal** peut communiquer spontanément au procureur certains renseignements touchant à des enquêtes pénales, et elle est obligée de transmettre les informations qui lui sont demandées lorsque celui-ci décide que le secret fiscal doit être levé. Des renseignements peuvent être échangés entre la police et l'administration fiscale portugaise par l'intermédiaire d'un groupe de liaison de la brigade de renseignement financier, laquelle dépend des forces de police. Au **Canada**, la police peut recueillir des renseignements sur les contribuables auprès du fisc lorsqu'elle en a besoin pour traiter une affaire touchant au recouvrement de produits de la criminalité ou lorsque les organismes prennent part à une opération conjointe. L'administration fiscale canadienne peut également transmettre des renseignements à la police et aux autorités répressives quand une ordonnance judiciaire a été

rendue, mais aussi en cas d'accusations pénales ou de menaces sur la sécurité nationale. Aux **États-Unis**, le fisc peut échanger des renseignements avec les autorités répressives lorsque celles-ci mènent avec la section des enquêtes pénales de l'IRS (*Internal Revenue Service*) une enquête conjointe approuvée par la division des affaires fiscales du département de la Justice. Sinon, il ne peut communiquer de renseignements sur les contribuables que lorsque demande lui en est faite dans une ordonnance *ex parte* signée d'un juge fédéral.

Dans cinq pays, l'administration fiscale ne peut pas communiquer spontanément de renseignements à la police ou un procureur, mais peut le faire sur demande. En **Afrique du Sud**, de manière générale, la police peut solliciter auprès de l'administration fiscale des renseignements touchant à des enquêtes non fiscales, au titre de dispositions législatives spécifiques sur la prévention et d'enquêtes en matière de crime organisé. Les demandes doivent alors être dûment précisées. L'administration fiscale d'**Afrique du Sud** peut également prendre contact avec la police lorsqu'elle découvre des éléments indiquant une possible infraction fiscale, mais il lui faut pour cela avoir l'accord exprès du tribunal. En **République tchèque**, l'administration fiscale n'est pas habilitée à transmettre directement des renseignements à la police, mais peut communiquer sur demande des renseignements au procureur.

Deux pays interdisent de façon générale à l'administration fiscale de communiquer à la police ou au procureur des renseignements touchant à des infractions non fiscales. La législation de la **Nouvelle-Zélande** interdit expressément au fisc de transmettre des renseignements sur les contribuables à la police ou à d'autres organismes sauf aux fins de l'administration de l'impôt, au titre d'enquêtes sur la délinquance fiscale et pour faciliter le recouvrement d'avoirs. Il s'ensuit qu'il ne peut, sauf dans des affaires touchant au recouvrement d'avoirs, communiquer aux autorités répressives des renseignements fiscaux à des fins d'enquêtes sur des infractions non fiscales. En **Allemagne**, seules des circonstances exceptionnelles peuvent autoriser l'administration fiscale à dévoiler des informations protégées par les règles sur le secret fiscal.

Dans huit pays (**Allemagne, Espagne, Mexique, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Suède et Turquie**), l'administration fiscale n'est pas obligée de divulguer spontanément des informations à la police ou au procureur, mais est néanmoins tenue de les alerter lorsqu'elle a des raisons de soupçonner l'existence d'une infraction non fiscale. En **Suède**, cette dernière obligation ne vaut que lorsque les soupçons concernent certaines infractions, principalement celles liées aux infractions fiscales (infractions comptables et faits de corruption).

(iii) Mise à disposition à la cellule de renseignement financier

Dans nombre de pays, les contribuables et les établissements financiers communiquent régulièrement aux administrations fiscales un certain nombre de renseignements financiers (notamment sur la propriété des actifs, les comptes bancaires, les charges et produits, les mouvements internationaux de personnes et de capitaux et les relations entre personnes physiques et morales). Ces renseignements peuvent être très utiles aux cellules de renseignement financier lorsqu'elles examinent les déclarations de transactions suspectes et d'autres renseignements en vue de mettre en évidence d'éventuels faits de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Le tableau ci-dessous montre quelles informations le fisc met à leur disposition.

<i>Accès direct aux informations</i>	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i>	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i>
(4)	(3)	(2)	(1)	(0)
Grèce Italie République tchèque Turquie	Afrique du Sud Allemagne Autriche Belgique Danemark Espagne Islande Luxembourg Mexique Norvège République slovaque Royaume-Uni* Slovénie	Canada Chili Finlande France Irlande Pays-Bas* Portugal	Corée Inde Suède Suisse	Australie États-Unis Japon Nouvelle-Zélande
4 pays	13 pays	7 pays	4 pays	4 pays

* Les données concernées sont celles détenues par l'organisme en sa qualité d'administration fiscale, et non en tant qu'autorité de tutelle chargée de l'application des règles anti-blanchiment.

Le tableau met en évidence un large éventail de situations. Dans quatre pays, les cellules de renseignement financier peuvent directement consulter les bases de données du fisc. En **République tchèque**, la cellule a librement accès à celle du système automatisé de renseignement fiscal (ADIS), laquelle renferme un certain nombre d'informations sur les contribuables (adresse des locaux d'entreprise, numéro de compte bancaire, arriérés fiscaux, profil de risque et relations avec les autres personnes physiques et morales). En **Italie**, la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances), la cellule de renseignement financier et la direction des enquêtes anti-mafia (*Direzione Investigativa Antimafia*) sont les chefs de file de la lutte anti-blanchiment. La cellule **italienne** peut directement consulter le registre des comptes et dépôts (*Anagrafe dei Conti*) que tient l'administration fiscale et qui contient des informations sur les comptes et sur les opérations financières des intermédiaires financiers tels que banques, bureaux postaux, sociétés de fiducie et sociétés de courtage. Une législation a également été adoptée autorisant la cellule italienne à consulter librement le registre fiscal central (*Anagrafe Tributaria*), lequel comporte divers renseignements sur les contribuables italiens (revenus déclarés, impôts versés, actifs immobiliers et autres avoirs, opérations financières transfrontières et résultats d'éventuels contrôles fiscaux). Cette disposition n'est cependant pas encore appliquée.

Dans 13 pays, l'administration fiscale est obligée de transmettre à la cellule de renseignement financier toute information relative à des activités présumées de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Dans sept autres, elle a la possibilité de le faire mais peut exercer à cet égard sa capacité de jugement. C'est notamment le cas en **Irlande**, où la législation oblige les établissements financiers et d'autres entités déclarantes à soumettre des déclarations de transactions suspectes à l'administration fiscale et à la cellule de renseignements financiers, et où des passerelles juridiques autorisent de manière générale les organismes à échanger des renseignements. Des experts de la cellule et du bureau du fisc chargé des déclarations de transactions suspectes se réunissent toutes les quatre à cinq semaines pour examiner les analyses faites des déclarations reçues et coordonner leurs enquêtes lorsque des éléments indiquent des infractions fiscales ou non fiscales. Il s'agit également pour eux d'étudier des questions pratiques plus larges ayant trait aux enquêtes sur le blanchiment de capitaux. Des accords ont également été

établis en vertu desquels le fisc doit communiquer à la cellule des informations sur les transferts de fonds réalisés vers ou depuis l'Union européenne et passant par l'Irlande. Au **Chili**, il ne peut lui communiquer de renseignements fiscaux qu'avec l'accord d'un juge.

Dans quatre pays, les renseignements fiscaux ne sont communiqués à la cellule de renseignement financier que sur demande. En **Suède** et en **Suisse**, celle-ci doit également faire état des faits et circonstances particuliers que les renseignements ont pour objet de confirmer.

Dans quatre pays, la loi interdit expressément à l'administration fiscale de transmettre des informations à la cellule de renseignement financier, alors même que celles-ci seraient directement utiles à ses activités. Au **Japon** et aux **États-Unis**, les infractions fiscales ne constituent pas une infraction préalable aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux. C'est par contre le cas en **Australie** et en **Nouvelle-Zélande**. En **Australie**, cela s'explique par le fait que l'AUSTRAC est un organisme de réglementation et non un bureau d'enquêtes. En **Nouvelle-Zélande**, la législation fait actuellement l'objet d'un examen visant à déterminer s'il ne faudrait pas élargir les pouvoirs dont dispose le fisc pour échanger des renseignements avec d'autres organismes.

E. Renseignements détenus par la police ou le procureur

(i) Mise à disposition à l'administration fiscale, aux fins de l'administration de l'impôt

Dans ses enquêtes sur les infractions financières, la police peut devoir examiner dans le détail la situation financière du suspect. Il arrive alors qu'elle découvre des informations susceptibles d'intéresser le fisc aux fins de l'administration et de l'évaluation de l'impôt. Le tableau ci-dessous montre dans quelle mesure les services de police ou les procureurs sont autorisés à lui transmettre de tels renseignements. Les passerelles juridiques afférentes aux renseignements intéressant les enquêtes sur la délinquance fiscale sont examinées séparément.

<i>Accès direct aux informations</i>	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i>	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i>
(4)	(3)	(2)	(1)	(0)
Italie*	Allemagne Belgique Chili Grèce Inde Islande Italie* Luxembourg République slovaque Suisse	Afrique du Sud Australie Autriche Canada Danemark Finlande France Irlande Japon Norvège Nouvelle-Zélande Pays-Bas Portugal République tchèque Royaume-Uni Slovénie Suède	Corée Espagne États-Unis Turquie	Mexique
<i>1 pays</i>	<i>10 pays</i>	<i>17 pays</i>	<i>4 pays</i>	<i>1 pays</i>

* L'Italie se retrouve deux fois dans le tableau, car celui-ci considère à la fois la situation de la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances) (sous l'intitulé « Accès direct aux informations ») et celle de l'administration fiscale nationale (sous l'intitulé « Obligation de communiquer spontanément les renseignements »).

En **Italie**, la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances) peut conduire des enquêtes et contrôles fiscaux civils en vertu de ses pouvoirs administratifs. Elle peut en particulier mener des contrôles fiscaux civils faisant suite à une enquête fiscale pénale (sous réserve d'autorisation du procureur). Aux fins des contrôles fiscaux et de l'administration de l'impôt, elle peut directement consulter les données conservées par les autres services de police. Même si elle placée sous l'égide du ministère des Finances, elle possède des pouvoirs d'enquête élargis en matière de délinquance fiscale, s'agissant notamment du blanchiment d'argent, de la contrebande, du trafic de drogues et de l'immigration illégale. Selon la législation italienne, tout organisme ou fonctionnaire découvrant une information relative à la fraude fiscale doit la communiquer à la Garde, qui peut ensuite enquêter.

Dans dix pays, une passerelle juridique oblige la police ou le procureur à transmettre à l'administration fiscale les renseignements utiles à l'imposition. En **Suisse**, la police doit communiquer aux services fiscaux fédéraux et cantonaux toute information obtenue de nature à faciliter l'administration ou l'évaluation de l'impôt. Dans 17 pays, la police ou le procureur ont la possibilité de communiquer spontanément des renseignements au fisc, mais peuvent à cet égard user de leur faculté de jugement. Au **Portugal**, le procureur est en droit de transmettre des renseignements à l'administration fiscale, aux fins de l'administration et de l'évaluation de l'impôt, habituellement à l'issue d'une enquête pénale. Dans quatre pays, ni la police ni le procureur n'y sont autorisés, mais l'administration fiscale peut demander des informations utiles à l'administration de l'impôt. Dans un pays – le **Mexique** – ni la police ni le procureur n'ont le droit de divulguer des renseignements en vue de l'imposition.

(ii) Mise à disposition aux organismes chargés d'enquêter sur les infractions fiscales

Souvent, la délinquance fiscale est associée à d'autres infractions. Les forces de police et procureurs enquêtant sur des infractions non fiscales peuvent obtenir des renseignements indiquant l'existence d'une infraction de nature fiscale ou susceptibles d'intéresser une enquête fiscale en cours. Il s'agit là d'une source d'informations utile pour les agents chargés d'enquêter sur des délits fiscaux suspectés. Le tableau ci-dessous indique dans quelle mesure l'organisme compétent dans chaque pays pour enquêter sur de telles infractions peut obtenir des informations auprès de la police ou du procureur.

<i>Accès direct aux informations</i>	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i>	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i>
(4)	(3)	(2)	(1)	(0)
Danemark États-Unis Finlande Japon Luxembourg Mexique Norvège République tchèque Slovénie	Afrique du Sud Allemagne Chili Corée Espagne Grèce Inde Islande Italie Pays-Bas Portugal Suisse	Australie Autriche Belgique Canada France Irlande Nouvelle-Zélande Royaume-Uni Suède Turquie	République slovaque	
<i>9 pays</i>	<i>12 pays</i>	<i>10 pays</i>	<i>1 pays</i>	<i>0 pays</i>

Il existe dans tous les pays des passerelles juridiques permettant à la police ou au procureur de communiquer des renseignements aux agents chargés d'enquêter sur les infractions fiscales, ou autorisant lesdits agents à les consulter directement. Ainsi, globalement, les obligations de communication de renseignements sont-elles plus strictes pour les infractions fiscales que pour les autres. Cela pourrait tenir dans une certaine mesure au fait que, dans dix pays, les enquêtes sur les infractions fiscales sont menées par la police ou le procureur. Le statut même de l'infraction fiscale, considérée comme une infraction contre l'État, pourrait également être une explication.

Dans neuf pays, les agents chargés des enquêtes sur la délinquance fiscale ont directement accès aux renseignements détenus par la police ou le procureur. Dans douze, ces derniers sont obligés de leur communiquer spontanément les renseignements intéressant une infraction fiscale suspectée. Dans dix pays, lorsque la police ou le procureur obtiennent des informations sur une possible infraction fiscale, ils peuvent les transmettre spontanément aux enquêteurs spécialisés dans la délinquance fiscale, mais n'y sont pas obligés. En République slovaque, les fonctionnaires de police qui enquêtent sur les infractions à caractère fiscal et souhaitent obtenir des renseignements que les services de police détiennent au titre d'autres affaires, doivent en faire la demande. Dans plusieurs pays, les enquêteurs peuvent demander des renseignements complémentaires à ceux obtenus par les autres passerelles juridiques. Aucun pays n'interdit à la police ou au procureur de leur divulguer des renseignements intéressant une infraction fiscale.

Encadré 6. Liens entre les passerelles et les modèles de lutte contre la délinquance fiscale

Le présent rapport recense quatre modèles d'enquête et de poursuite en matière de délinquance fiscale. Il peut être intéressant de les mettre en relation avec les passerelles ci-dessus. Pour mémoire, l'Italie ne relève d'aucun de ces quatre systèmes. Dans ce pays, la Garde des finances, qui est chargée d'enquêter sur les infractions à caractère fiscal, a directement accès aux renseignements détenus par les autres services de police. En outre lorsque la police ou le procureur, dans le cadre de leurs fonctions, obtiennent des renseignements sur une possible fraude fiscale, ils sont tenus de les communiquer spontanément à la Garde. On trouve en Grèce un modèle hybride en vertu duquel les enquêtes fiscales peuvent être menées par le fisc ou par l'Organe de poursuite des délits économiques (SDOE), un organisme distinct placé sous l'égide du ministère des Finances.

Modèles dans lesquels les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal sont menées par l'administration fiscale

Dix-huit pays appliquent les premier et deuxième modèles dans leurs enquêtes sur les infractions fiscales : celles-ci sont menées par des agents de l'administration fiscale. Parmi eux, seuls les États-Unis autorisent les enquêteurs à consulter directement les renseignements de la police. Les responsables des enquêtes pénales de l'IRS ont ainsi librement accès à tous les antécédents judiciaires conservés par les services répressifs, par l'intermédiaire du National Crime Information System. Si des renseignements complémentaires sont nécessaires, ils peuvent les demander auprès de l'organisme répressif concerné. Ils ont également la possibilité d'obtenir sur demande des analyses de tendance et des typologies auprès d'autres autorités de ce type, par le biais de divers groupes de travail et équipes.

Dans dix pays (Afrique du Sud, Allemagne, Chili, Corée, Espagne, Grèce, Inde, Pays-Bas, Portugal et Suisse), la police et le procureur sont obligés de communiquer les renseignements intéressant une infraction fiscale suspectée. Lorsque le fisc portugais conduit une enquête pénale sur une telle infraction, l'agent chargé de la coordonner peut également demander à la cellule de renseignement financier – laquelle relève des services de police – d'autoriser ses services à consulter en temps réel le système global de soutien aux enquêtes pénales, qui contient des renseignements détenus par la police criminelle. En Espagne, les juges d'instruction ont l'obligation de communiquer aux enquêteurs sur les infractions fiscales les renseignements afférents aux infractions suspectées. Pour sa part, la police espagnole ne peut leur transmettre de renseignements que sur demande. En Corée, le procureur doit communiquer spontanément à l'administration fiscale nationale les renseignements intéressant une enquête sur la délinquance fiscale, tandis que la police ne peut fournir de renseignements que sur demande.

Dans sept autres pays appliquant les premier et deuxième modèles (Australie, Autriche, Canada, Irlande, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Suède), la police et le procureur peuvent transmettre spontanément les renseignements touchant à une enquête sur une infraction fiscale (sans que la première y soit obligée). En Suède, la police a, de manière générale, la possibilité de communiquer spontanément des renseignements aux enquêteurs sur la délinquance fiscale. Ceux-ci ont également directement accès aux registres de police qui renferment des informations sur les suspects, notamment leurs antécédents judiciaires.

Modèles dans lesquels les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal ne sont pas menées par l'administration fiscale

Parmi les trois pays appliquant le troisième modèle (en vertu duquel les enquêtes sont menées par des organismes spécialisés placés sous l'égide du ministère des Finances mais ne relevant pas du fisc), aucun ne permet aux enquêteurs spécialisés dans la délinquance fiscale de consulter directement des informations détenues par la police ou le procureur. Dans deux pays (Grèce et Irlande), lorsque la police obtient des renseignements susceptibles d'intéresser une enquête sur une infraction fiscale, elle est obligée de les communiquer spontanément à l'organisme qui la conduit.

Encadré 6. Liens entre les passerelles et les modèles de lutte contre la délinquance fiscale (suite)

Dans un pays (la Turquie), la police est habilitée à communiquer aux enquêteurs spécialisés dans la délinquance fiscale des renseignements intéressant une investigation, mais peut exercer à cet égard sa faculté de jugement. Onze pays appliquent le quatrième modèle, selon lequel les enquêtes sur les infractions fiscales sont menées par la police ou directement par le procureur. Dans sept pays où ce sont les services de police classiques qui en sont chargés (Danemark, Finlande, Luxembourg, Mexique, Norvège, République tchèque et Slovaquie), les agents concernés ont directement accès aux archives et bases de données de la police. Au Japon, les procureurs enquêtant sur la délinquance fiscale ont directement accès aux renseignements détenus par le ministère public. En France, les investigations relatives aux infractions fiscales sont du ressort de plusieurs services ayant mission de police judiciaire, qui opèrent alors sous la direction d'un procureur. Il existe toutefois dans ce pays des forces spécialisées dans les enquêtes financières, à l'instar de la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), créée en 2010 pour lutter contre les infractions fiscales les plus graves et dotée de compétences policières et fiscales spéciales. Les différentes directions de la police française ne permettent généralement pas aux autres services de consulter directement leurs données. Elles peuvent néanmoins transmettre spontanément des renseignements lorsqu'elles concernent une infraction sur laquelle enquête une autre division. En Belgique, la police peut communiquer spontanément des informations aux enquêteurs opérant sur des infractions fiscales, mais n'y est pas obligée. En République slovaque, les agents qui enquêtent sur les infractions à caractère fiscal et souhaitent obtenir des renseignements que les services de police détiennent au titre d'autres affaires, doivent en faire la demande.

(iii) Mise à disposition à la cellule de renseignement financier

La cellule de renseignement financier est chargée d'analyser les faits suspectés de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Le fruit de son travail peut ensuite être utilisé par les services répressifs dans leur lutte contre la délinquance. Ses analyses peuvent elles-mêmes être éclairées par des informations que la police ou le procureur lui auraient communiquées, par exemple des éléments indiquant une possible infraction principale ou d'autres renseignements intéressant ses activités. Le tableau ci-dessous montre dans quelle mesure la cellule de renseignement financier a accès aux renseignements détenus par la police ou le procureur.

<i>Accès direct aux informations</i>	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i>	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i>
(4)	(3)	(2)	(1)	(0)
Autriche Finlande Grèce Irlande Japon Luxembourg Pays-Bas Portugal Slovénie Suède Suisse	Afrique du Sud Allemagne Danemark Espagne Islande Italie Norvège République slovaque Royaume-Uni	Australie Belgique Canada France Nouvelle-Zélande Turquie	Corée États-Unis Inde Mexique République tchèque	Chili
<i>11 pays</i>	<i>9 pays</i>	<i>6 pays</i>	<i>5 pays</i>	<i>1 pays</i>

Dans tous les pays sauf un, des passerelles juridiques permettent à la cellule de renseignement financier d'obtenir auprès de la police des informations aux fins de ses activités, mais les mécanismes employés varient considérablement. Dans 11 pays, elle a directement accès aux renseignements intéressant ses activités que détiennent la police ou le procureur. En **Grèce**, elle peut consulter librement les renseignements conservés par la police. Le ministère public grec est obligé de lui communiquer spontanément les renseignements, sans l'autoriser à en prendre directement connaissance. Dans neuf pays, la police a l'obligation de lui transmettre tout renseignement relatif à des activités présumées de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Dans six autres pays, elle peut les fournir spontanément, mais n'y est pas obligée. En **Turquie**, la police a toute latitude pour communiquer spontanément des renseignements à la cellule de renseignement financier, mais le bureau du procureur doit informer cette dernière des décisions prises par les tribunaux sur les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. En **Belgique**, depuis le 16 avril 2012, l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC), qui dépend du ministère public, et la cellule de renseignement financier peuvent échanger des renseignements relatifs aux produits de la criminalité. Dans cinq pays, la cellule n'a pas accès aux renseignements de la police et si cette dernière ne peut pas communiquer de renseignements spontanément, elle peut néanmoins en demander aux fins de ses analyses et autres activités. Un seul pays interdit de manière générale à la police de fournir des renseignements à la cellule.

Encadré 7. Liens entre les passerelles et les modèles de cellules de renseignement financier

Le rapport présente quatre modèles de cellules de renseignement financier. Il semble que la possibilité qui leur est donnée de consulter les renseignements policiers soit étroitement corrélée au modèle retenu, même s'il y a des exceptions.

La cellule est une division des services de police ou du ministère public

Parmi les pays étudiés dans ce rapport, 16 ont retenu le premier modèle de cellule de renseignement financier. Parmi eux, neuf (Autriche, Finlande, Irlande, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède et Suisse) l'autorisent directement à consulter les renseignements pertinents détenus par la police. Au Luxembourg, la cellule est un organe du ministère public. Elle jouit d'un accès direct aux renseignements dont dispose le parquet, notamment ceux communiqués par la police, à qui elle peut aussi demander des compléments d'information.

Dans sept autres pays (Allemagne, Danemark, Islande, Norvège, République slovaque et Royaume-Uni), les services de police s'ont obligés de fournir aux agents de la cellule de renseignement financier (laquelle relève ici de la police ou d'un organisme assimilé) toute information intéressant ses activités. Dans un pays, la Nouvelle-Zélande, ils peuvent également leur communiquer spontanément tout renseignement utile, sans y être obligés. Le fait qu'une large majorité de pays qui ont adopté ce modèle autorisent la cellule de renseignement financier à consulter directement les renseignements, ou prévoient une obligation de communication spontanée, tient peut-être au fait qu'elle y est considérée comme jouant un rôle direct dans l'application du droit.

La cellule forme un bureau indépendant relevant de la banque centrale, du ministère des Finances, ou du ministère de la Justice

Dans les Modèles 2, 3 et 4, la cellule forme un bureau indépendant relevant d'une autorité de réglementation financière, du ministère des Finances ou du ministère de la Justice. Seize pays au total appliquent un de ces trois modèles (la Belgique ayant retenu une formule hybride associant les Modèles 3 et 4). Parmi eux, deux (la Grèce et la Slovaquie) permettent à la cellule de consulter directement les renseignements utiles détenus par la police. En Slovaquie, ces échanges sont réalisés en vertu d'un accord de coopération mutuelle signé par la police slovaque et la cellule, laquelle dépend du ministère des Finances. Au titre de cette convention, la cellule de renseignement financier slovaque jouit d'un accès direct à certaines archives de police aux fins de ses activités de prévention et de détection des activités de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. La police doit également l'informer des résultats des enquêtes pénales lancées du fait qu'un dossier lui a été renvoyé. Dans trois pays (Afrique du Sud, Espagne et Italie) la police est contrainte de notifier spontanément certains renseignements à la cellule de renseignement financier. Dans cinq autres (Australie, Belgique, Canada, France et Turquie), elle en a la possibilité, mais peut user à cet égard de sa capacité de jugement. En Corée, en Inde, aux États-Unis, au Mexique et en République tchèque, la cellule de renseignement financier ne peut obtenir de renseignements policiers que sur demande. Dans un pays – le Chili – ni la police ni le procureur n'ont le droit de lui divulguer des informations.

F. Renseignements détenus par la cellule de renseignement financier

(i) *Mise à disposition à l'administration fiscale, aux fins de l'administration de l'impôt*

La législation anti-blanchiment oblige certaines entreprises à soumettre des déclarations de transactions suspectes à la cellule de renseignement financier de leur pays lorsqu'elles soupçonnent l'existence d'activités de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ou ont des motifs raisonnables de le faire. Les cellules de renseignement financier sont également chargées d'analyser les renseignements obtenus au titre des déclarations de transactions suspectes

ou auprès d'autres organismes. Leur travail consiste en grande partie à identifier et analyser des avoirs, des flux de capitaux et des opérations financières. Elles sont donc susceptibles de disposer de renseignements importants qui pourraient être utiles à l'administration fiscale d'un pays aux fins de l'établissement de l'impôt, indépendamment du fait que les infractions fiscales y constituent ou non une infraction préalable.

Le tableau ci-dessous indique dans quelle mesure l'administration fiscale, aux fins de l'administration et de l'évaluation de l'impôt, a accès aux renseignements que possède la cellule de renseignement financier. Les renseignements intéressant les enquêtes sur la délinquance fiscale sont examinés séparément.

<i>Accès direct aux informations</i> (4)	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i> (3)	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i> (2)	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i> (1)	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i> (0)
Australie États-Unis Irlande Royaume-Uni	Allemagne Belgique Espagne Inde Islande République tchèque	Autriche Canada Danemark France Grèce Mexique Norvège Nouvelle-Zélande Portugal République slovaque Turquie	Afrique du Sud Corée Suède	Chili Finlande Italie Japon Luxembourg Pays-Bas Slovénie Suisse
<i>4 pays</i>	<i>6 pays</i>	<i>11 pays</i>	<i>3 pays</i>	<i>8 pays</i>

Dans quatre pays, l'administration fiscale peut consulter directement les renseignements détenus par la cellule de renseignement financier. En **Australie**, l'administration fiscale (*Australian Tax Office*) possède un droit d'accès à toutes celles de cet organisme, notamment un accès direct à l'ensemble des déclarations de transactions suspectes, par l'intermédiaire d'une connexion Internet sécurisée, lorsqu'il s'agit pour elle de faciliter l'administration ou l'application du droit fiscal. Des restrictions s'appliquent néanmoins aux usages qu'elle peut en faire. Par exemple, elle peut utiliser les déclarations de transactions suspectes à des fins d'information, mais non en tant qu'éléments de preuve. La cellule australienne de renseignement financier peut également communiquer au fisc des séries complètes de renseignements tirés des déclarations de transactions suspectes, que celui-ci exploite ensuite avec ses programmes de rapprochement et d'extraction de données. Aux **États-Unis**, l'administration fiscale peut également consulter, de façon directe et immédiate, les bases de données de la cellule de renseignement financier, en vue d'assurer l'application du droit pénal ou civil. Au **Royaume-Uni**, elle a librement accès aux déclarations de transactions suspectes détenues par la cellule de renseignement financier, via un système en ligne sécurisé, Moneyweb. Les déclarations très sensibles, par exemple celles relatives à la corruption policière et aux enquêtes en cours sur le terrorisme, ne sont pas disponibles sur Moneyweb, mais il est possible de les obtenir sur demande. Au sein de l'administration fiscale, l'accès à Moneyweb est réservé aux enquêteurs financiers autorisés, aux agents de renseignement et à ceux chargés de la confiscation, qui travaillent dans les services spécialisés dans la discipline fiscale ou les enquêtes pénales. Les informations obtenues de la cellule peuvent être utilisées au civil, aux fins de l'imposition, mais les déclarations de transactions suspectes ne peuvent être communiquées à des membres non autorisés du personnel sans prendre de précautions visant à en

protéger les sources. En **Irlande**, la législation dispose que le fisc peut demander copie de toutes les déclarations de transactions suspectes des entreprises réglementées. Elle se voit ainsi communiquer directement et en toute indépendance des renseignements qui, dans nombre de pays, doivent être obtenus auprès de la cellule de renseignement financier. En Irlande, cette dernière peut également fournir des informations complémentaires, spontanément ou sur demande.

Dans six pays, la cellule de renseignement financier est obligée de transmettre à l'administration fiscale les renseignements utiles à l'imposition.

Dans onze autres, elle a la possibilité de lui communiquer spontanément des informations, mais n'y est pas obligée. En **République slovaque**, elle peut lui fournir tout renseignement qui pourrait, selon elle, entraîner de nouvelles procédures fiscales civiles, ou être utile à de telles procédures lorsqu'elles sont en cours. Elle n'est cependant pas tenue de le faire lorsque cela serait de nature à hypothéquer ses propres activités.

Dans trois pays, l'administration fiscale doit obligatoirement formuler une demande lorsqu'elle souhaite obtenir auprès de la cellule de renseignement financier des renseignements utiles à l'imposition.

Notamment, huit pays interdisent à la cellule de renseignement financier de communiquer des renseignements à l'administration fiscale aux fins de l'évaluation de l'impôt. En **Italie**, même si elle ne peut transmettre directement de renseignements aux autorités fiscales nationales, elle doit fournir copie de toutes les déclarations de transactions suspectes à la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances), laquelle conduit les contrôles fiscaux et enquêtes sur les infractions fiscales suspectées. À l'issue de ses contrôles fiscaux, la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances) communique au fisc italien tout renseignement utile à l'imposition, par exemple des preuves d'une évasion fiscale ne relevant pas du ressort des autorités pénales. Aux **Pays-Bas**, l'administration fiscale n'a pas accès aux déclarations de transactions suspectes. Sa division chargée des enquêtes pénales – la FIOD – peut néanmoins les consulter une fois que la cellule de renseignement financier a apporté des preuves d'activité criminelle suffisantes pour les reclasser en déclarations de transactions suspectes. La FIOD est libre ensuite de ne pas mener d'enquête pénale, mais peut communiquer lesdits renseignements aux services du fisc compétents en matière civile, aux fins de l'imposition.

(ii) Mise à disposition aux organismes chargés d'enquêter sur les infractions fiscales

Dans tous les pays, les cellules de renseignement financier peuvent se voir transmettre des déclarations de transactions suspectes qui indiquent d'autres infractions préalables et conduisent la cellule à suspecter une infraction fiscale. C'est en particulier le cas dans les pays où les infractions fiscales constituent des infractions préalables aux fins de la législation contre le blanchiment de capitaux : il arrive alors que la cellule reçoive des déclarations de transactions suspectes mentionnant spécifiquement de possibles infractions fiscales. Les autres travaux et analyses de la cellule peuvent révéler des informations susceptibles d'avoir une utilité directe pour des enquêtes sur des infractions fiscales. Il s'ensuit que toutes sont susceptibles de détenir des renseignements potentiellement intéressants pour les enquêteurs. Le tableau ci-dessous indique dans quelle mesure l'organisme compétent dans chaque pays pour enquêter sur des infractions fiscales peut obtenir des renseignements auprès de la cellule de renseignement financier.

<i>Accès direct aux informations</i>	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i>	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i>
(4)	(3)	(2)	(1)	(0)
Australie États-Unis Irlande Pays-Bas Royaume-Uni	Afrique du Sud Allemagne Belgique Chili Corée Espagne Inde Islande Italie Mexique Portugal République tchèque Slovénie	Autriche Canada Danemark Finlande France Grèce Luxembourg Norvège Nouvelle-Zélande République slovaque Suède Turquie		Japon Suisse
<i>5 pays</i>	<i>13 pays</i>	<i>12 pays</i>	<i>0 pays</i>	<i>2 pays</i>

Dans cinq pays, l'organisme chargé des enquêtes fiscales a directement accès aux renseignements de la cellule de renseignement financier. Dans trois d'entre eux (**Irlande**, **Pays-Bas** et **Royaume-Uni**), celle-ci forme une division des services de police ou un organe du ministère public, tandis que dans deux autres (**Australie** et **États-Unis**), elle constitue une entité distincte. Cela tend à indiquer qu'il n'existe pas de corrélation directe entre le fait de donner un accès direct aux renseignements de la cellule et le modèle retenu. En **Irlande**, les entreprises réglementées communiquent directement à l'administration fiscale une copie de toutes les déclarations de transactions suspectes. Des experts des services fiscaux et de la cellule de renseignement financier y tiennent des réunions régulières pour examiner les analyses des déclarations reçues et coordonner leurs enquêtes lorsque des éléments indiquent des infractions fiscales ou non fiscales. Des passerelles juridiques autorisent également la cellule (qui est une brigade de police) à transmettre les renseignements relatifs aux infractions fiscales. Aux **Pays-Bas**, l'administration fiscale n'a pas accès aux déclarations de transactions suspectes que les entreprises communiquent à la cellule de renseignement financier. La FIOD peut néanmoins les consulter directement quand ladite cellule a apporté des preuves d'activité criminelle suffisantes pour qu'elles soient reclassées en déclarations de transactions suspectes.

Dans 13 pays, la cellule de renseignement financier est obligée de signaler à l'organisme chargé des enquêtes toute information relative à de possibles infractions fiscales. La corrélation avec le modèle de cellule retenu est, ici, plus nette. Dix d'entre eux (**Afrique du Sud**, **Belgique**, **Corée**, **Chili**, **Espagne**, **Inde**, **Italie**, **Mexique**, **République tchèque**, **Slovénie**), en effet, ont créé une entité distincte ou l'ont rattachée à l'autorité de réglementation financière. En **Italie**, les enquêtes sur les infractions à caractère fiscal sont conduites par la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances), sous la direction des tribunaux. La cellule italienne de renseignement financier est obligée de communiquer toutes les déclarations de transactions suspectes et analyses financières connexes à l'équipe spéciale de police financière (*Nucleo Speciale di Polizia Valutaria*), une brigade de la Garde des finances. De surcroît, ces deux organismes ont conclu un mémorandum d'accord en vertu duquel la cellule doit fournir à la Garde tout renseignement qu'elle a obtenu, susceptible de l'intéresser. En **Slovénie**, c'est la police qui est chargée d'enquêter sur les infractions fiscales. La cellule slovène de renseignement financier doit fournir à l'administration fiscale et à la police toute information l'amenant à suspecter une infraction

fiscale. Elle n'est cependant pas habilitée à leur fournir de renseignements connexes, ni tenue de répondre aux demandes d'information.

L'administration fiscale **espagnole** ne peut pas consulter directement les déclarations de transactions suspectes détenues par la cellule de renseignement financier. Un mémorandum d'accord de 2006 oblige toutefois cette dernière à avertir spontanément les services fiscaux si son analyse met en évidence une infraction à caractère fiscal ou une autre infraction et que ces renseignements peuvent servir à mener des investigations complémentaires et faciliter l'administration et l'évaluation de l'impôt. L'administration fiscale peut également demander des renseignements additionnels sur certains contribuables. Quand la cellule a déjà fait rapport sur certaines personnes à la police ou au procureur, elle doit en informer l'administration fiscale de sorte que cette dernière puisse leur demander des renseignements. Si elle obtient des preuves ou des indications d'infractions pénales, elle doit également en informer le ministère public ou l'autorité judiciaire, qui dirigent en Espagne les enquêtes sur la délinquance fiscale.

Dans trois pays seulement (**Allemagne, Islande et Portugal**), les cellules de renseignement financier relevant de la police ou du ministère public sont tenues de transmettre aux enquêteurs chargés des infractions fiscales pénales les informations y afférentes. Lorsque le fisc **portugais** conduit une enquête pénale sur une infraction fiscale, l'agent chargé de la coordonner peut demander à la cellule de renseignement financier d'autoriser ses services à consulter en temps réel le système global de soutien aux enquêtes pénales, qui contient des renseignements détenus par la cellule. Lorsque cette dernière reçoit des déclarations de transactions suspectes touchant à de possibles infractions fiscales, elle ne peut en transmettre qu'un résumé (et non l'intégralité) à l'administration fiscale. Ce document donne les principales informations sur les opérations financières réalisées et les parties concernées. Si sa communication entraîne une enquête pénale, le fisc peut ensuite demander des renseignements complémentaires à la cellule.

Dans 12 pays, la cellule de renseignement financier peut transmettre aux enquêteurs sur les infractions fiscales des informations sur lesdites infractions, mais n'y est pas obligée. Dans huit d'entre eux (**Autriche, Danemark, Finlande, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, République slovaque et Suède**), elle constitue une brigade de police ou un organe du ministère public, et dans quatre (**Canada, France, Grèce et Turquie**), elle relève du ministère des Finances. En **Nouvelle-Zélande**, une série de procédures permet de s'assurer que la cellule transmet à l'administration fiscale toute déclaration de transaction suspecte relative à la fraude fiscale, sans qu'aucune demande ne soit nécessaire. Le fisc recourt également fréquemment à des demandes ciblées de renseignement pour obtenir auprès de la cellule des données sur certains contribuables et, afin de détecter la fraude fiscale extraterritoriale, sur certaines régions et catégories de population à risque. En **Norvège**, la cellule de renseignement financier peut communiquer spontanément des renseignements à la police, qui est chargée des enquêtes sur les infractions fiscales, mais aussi au fisc. Elle n'y est par contre nullement obligée, et ils ne sont pas non plus habilités à lui en demander. Au Canada, en 2010 et 2011, 27,9 millions CAD de recettes fiscales fédérales supplémentaires ont pu être collectées grâce aux renseignements communiqués directement par la cellule ou transmis via les services de police.

En **Suisse**, la cellule de renseignement financier n'est pas autorisée à dévoiler les renseignements qu'elle détient aux administrations fiscales fédérales ou cantonales, lesquelles sont responsables des enquêtes sur les infractions fiscales. Elle constitue un organe administratif de l'Office fédéral de la police. Au **Japon**, la cellule n'a pas le droit de dévoiler les renseignements dont elle dispose (par exemple déclarations de transactions suspectes) au titre d'enquêtes sur des infractions fiscales, car ces dernières ne constituent pas des infractions préalables aux fins de la législation japonaise sur le blanchiment de capitaux.

(iii) Mise à disposition à la police ou au procureur dans le cas d'enquêtes sur des infractions non fiscales

À de très rares exceptions près, les cellules de renseignement financier ne sont pas habilitées à conduire d'enquêtes pénales. Il est donc indispensable que de solides passerelles juridiques leur permettent de communiquer des renseignements aux organismes répressifs ayant compétence pour enquêter sur les infractions qu'elles ont détectées. Le tableau ci-dessous montre dans quelle mesure les services de police et les procureurs peuvent se voir transmettre de tels renseignements.

<i>Accès direct aux informations</i>	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i>	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i>
(4)	(3)	(2)	(1)	(0)
Australie États-Unis Irlande Pays-Bas Royaume-Uni	Afrique du Sud Allemagne Belgique Chili Corée Espagne France Inde Islande Italie Mexique Portugal République slovaque République tchèque Slovénie Suède Suisse Turquie	Autriche Canada Danemark Finlande Grèce Japon Luxembourg Norvège Nouvelle-Zélande		
<i>5 pays</i>	<i>18 pays</i>	<i>9 pays</i>	<i>0 pays</i>	<i>0 pays</i>

Il existe dans tous les pays examinés dans le présent rapport des passerelles juridiques permettant à la cellule de renseignement financier de transmettre spontanément à la police ou au procureur des informations sur les activités criminelles, et aux enquêteurs de consulter directement les renseignements dont celle-ci dispose.

Dans cinq pays, les services de police ont librement accès aux renseignements de la cellule de renseignement financier. En **Irlande**, aux **Pays-Bas** et au **Royaume-Uni**, elle forme une division des services de police ou un organe du ministère public. En **Australie**, elle est un bureau indépendant relevant du procureur général, et aux **États-Unis**, un organisme placé sous la tutelle du département du Trésor. Il n'existe vraisemblablement pas de corrélation claire entre le modèle de cellule retenu et le fait que la police bénéficie d'un accès direct aux renseignements qu'elle détient. Il y a lieu de noter néanmoins que ces cinq pays autorisent également les enquêteurs chargés d'infractions fiscales – qui dépendent à chaque fois du fisc et non de la police – à consulter librement lesdits renseignements. Cela tend à indiquer qu'ils s'attachent à ce que ces renseignements soient communiqués aux enquêteurs en matière pénale, que les affaires soient ou non de nature fiscale, indifféremment du modèle d'organisation adopté.

Dans 18 pays, la cellule de renseignement financier est obligée de transmettre à la police ou au procureur les renseignements afférents aux infractions non fiscales. Dans douze d'entre eux (**Afrique du Sud, Belgique, Chili, Corée, Espagne, France, Inde, Italie, Mexique, Slovénie, République tchèque et Turquie**), elle est placée sous l'égide du ministère des Finances ou d'une autorité de réglementation financière. En **Belgique**, elle relève de l'autorité conjointe des ministères des Finances et de la Justice. Depuis le 16 avril 2012, l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC), qui dépend du ministère public, et la cellule de renseignement financier peuvent échanger des renseignements relatifs aux produits de la criminalité. La cellule de renseignement **slovène** doit avertir la police lorsqu'elle estime avoir, sur la base de ses analyses, des raisons de suspecter des infractions de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ou d'autres infractions dûment précisées punies d'au moins cinq ans d'emprisonnement. En **Italie**, la cellule de renseignement financier fournit copie de toutes les déclarations de transactions suspectes à la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances) ou à la direction des enquêtes anti-mafia (*Direzione Investigativa Antimafia*). En 2010, 97 % d'entre elles ont été communiquées à la première autorité et 3 % à la seconde. Selon les termes de la législation italienne, la Garde des finances, la cellule de renseignement financier et la direction des enquêtes anti-mafia sont les chefs de file de la lutte anti-blanchiment. En **Turquie**, la cellule de renseignement financier est obligée de fournir au procureur les renseignements touchant aux infractions non fiscales. Elle peut également les communiquer à la police, sans y être néanmoins obligée. Dans six pays (**Allemagne, Islande, Portugal, République slovaque, Suède et Suisse**), la cellule relève de la police ou du ministère public. En **République slovaque**, elle est tenue de transmettre aux services de police les informations intéressant les enquêtes pénales pour autant que cela ne compromet pas ses propres activités. En **Allemagne**, lorsqu'elle obtient des renseignements liés à de possibles infractions de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme, elle doit rapidement les faire suivre aux forces de police fédérales et des Länder.

Dans neuf pays, la cellule de renseignement financier a la possibilité de communiquer spontanément à la police ou au procureur des informations sur de possibles infractions pénales, mais n'y est pas obligée. Dans sept d'entre eux (**Autriche, Danemark, Finlande, Japon, Luxembourg, Nouvelle-Zélande et Norvège**), elle forme une division des services de police ou un organe du ministère public. En **Norvège**, elle peut fournir spontanément des renseignements à la police, mais celle-ci ne peut pas lui en demander. Cela pourrait affaiblir considérablement la capacité de l'enquêteur à obtenir d'elle des renseignements ou à lui demander des compléments d'information. En **Finlande**, la cellule de renseignement financier peut également mener des enquêtes préliminaires dans les affaires de blanchiment. Au **Luxembourg**, elle est un organe du ministère public, ce qui permet une étroite coordination entre ses activités et celles des procureurs et favorise l'échange de renseignements avec eux. Dans deux pays (**Canada et Grèce**), elle forme une administration distincte placée sous l'égide du ministère des Finances.

G. Renseignements détenus par les autorités de réglementation financière

Les autorités de réglementation financière ont pour principales fonctions de maintenir la stabilité du système financier et de garantir la compétence des participants au marché et celle des fournisseurs de services financiers. Il leur arrive également d'intervenir directement dans la lutte contre la délinquance liée aux marchés financiers (délits d'initiés et manipulations de marché, par exemple) et elles recueillent et conservent, au titre de leurs activités de contrôle et de réglementation, des renseignements sur certaines personnes physiques et morales et opérations, lesquelles peuvent comporter des éléments de preuve afférents à d'autres infractions. Dans plusieurs pays, les autorités de réglementation financière sont également chargées de lutter contre le blanchiment de capitaux et veillent à ce titre à ce que les entités relevant de leur tutelle respectent la législation. La nécessité, pour les organismes, de consulter ces renseignements utiles,

doit être appréciée au regard du fait que les autorités de réglementation traitent souvent d'importants volumes de données commercialement sensibles.

(i) Mise à disposition à l'administration fiscale, aux fins de l'administration de l'impôt

Le tableau ci-dessous indique dans quelle mesure l'administration fiscale, aux fins de l'administration et de l'évaluation de l'impôt, a accès aux renseignements détenus par les autorités de réglementation financière. L'échange de renseignements dans le cadre d'enquêtes pénales est examiné séparément.

<i>Accès direct aux informations</i>	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i>	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i>
(4)	(3)	(2)	(1)	(0)
		Australie	Afrique du Sud	Allemagne
		États-Unis	Canada	Autriche
		Inde	Chili	Belgique
		Luxembourg	Espagne	Corée
		Nouvelle-Zélande	Islande	Danemark
		Royaume-Uni	Japon	Finlande
		Slovénie	Mexique	France
		Suède	Norvège	Grèce
		Suisse	Portugal	Irlande
		Turquie	République slovaque	Italie
			République tchèque	Pays-Bas
<i>0 pays</i>	<i>0 pays</i>	<i>10 pays</i>	<i>11 pays</i>	<i>11 pays</i>

Rares sont généralement les obligations imposées aux autorités de réglementation en matière d'échange de renseignements avec le fisc. Aucun pays ne permet à celui-ci de consulter directement ceux qu'elles détiennent, ni ne les oblige à lui faire rapport en l'absence de soupçon d'infraction fiscale. Dans dix pays, elles ont la possibilité de fournir spontanément des renseignements à l'administration fiscale. Dans 11, cette dernière ne peut en obtenir que sur demande. Dans 11 autres pays, il est interdit aux autorités de réglementation financière de transmettre des renseignements au fisc aux fins de l'administration de l'impôt. En **Grèce**, ces renseignements sont communiqués à l'Organe de poursuite des délits économiques (SDOE), mais non directement au fisc.

(ii) Mise à disposition aux organismes chargés d'enquêter sur les infractions fiscales

Le tableau ci-dessous indique dans quelle mesure les organismes chargés d'enquêter sur les infractions fiscales ont accès aux informations détenues par les autorités de réglementation financière.

<i>Accès direct aux informations</i>	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i>	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i>
(4)	(3)	(2)	(1)	(0)
	Afrique du Sud Allemagne Belgique France Inde Irlande Italie Japon Luxembourg République tchèque Slovénie Suisse	Australie États-Unis Finlande Islande Norvège Nouvelle-Zélande Pays-Bas République slovaque Royaume-Uni Suède Turquie	Canada Chili Danemark Espagne Grèce Mexique Portugal	Autriche Corée
<i>0 pays</i>	<i>12 pays</i>	<i>11 pays</i>	<i>7 pays</i>	<i>2 pays</i>

Contrairement à ce qui est le cas pour les renseignements intéressant l'évaluation de l'impôt, 12 pays disposent de passerelles juridiques imposant aux autorités de réglementation financière de communiquer aux enquêteurs sur les infractions fiscales les renseignements afférents à de possibles infractions fiscales. En **Allemagne**, cette obligation ne vaut que lorsqu'il existe une raison impérieuse d'intérêt général à poursuivre ces infractions ou lorsqu'une personne obligée de fournir des renseignements, au titre par exemple d'une procédure fiscale, communique intentionnellement de fausses informations.

Dans 11 pays, les autorités de réglementation ont la possibilité de transmettre spontanément des renseignements aux enquêteurs spécialisés dans les infractions fiscales ou au procureur qui les dirige. Aux **Pays-Bas**, les lois sur le secret de l'information détenue par ces autorités priment l'obligation générale d'échange de renseignements avec les autres organismes, sauf lorsque certaines conditions de nécessité sont remplies. Cela signifie en pratique que les instances de surveillance financière néerlandaises peuvent fournir au fisc des renseignements sur une infraction fiscale suspectée pour autant que celles-ci soient utilisées pour l'application d'une loi donnée et non à des fins générales d'information. La Banque centrale et l'Autorité des marchés financiers néerlandaises ne sont habilitées à communiquer d'informations sur les infractions fiscales pénales que lorsque cela relève directement de leurs fonctions de surveillance. En **France**, les autorités de réglementation financière ont l'obligation de fournir spontanément des renseignements au procureur.

Dans sept pays, les organismes enquêtant sur des infractions fiscales suspectées (y compris le SDOE en Grèce) ne peuvent obtenir d'information auprès de ces instances que sur demande. En **Autriche** et en **Corée**, il est interdit aux autorités de réglementation de fournir aux enquêteurs spécialisés dans les infractions fiscales des renseignements intéressant de possibles infractions fiscales.

(iii) Mise à disposition à la police ou au procureur dans le cas d'enquêtes sur des infractions non fiscales

Le tableau ci-dessous indique dans quelle mesure la police et les procureurs ont accès aux informations détenues par les autorités de réglementation financière.

<i>Accès direct aux informations</i>	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i>	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i>
(4)	(3)	(2)	(1)	(0)
	Afrique du Sud	Australie	Autriche	
	Allemagne	États-Unis	Canada	
	Belgique	Finlande	Chili	
	Corée	Islande	Danemark	
	Espagne	Norvège	Grèce	
	France	Nouvelle-Zélande	Mexique	
	Inde	Pays-Bas	Portugal	
	Irlande	République slovaque		
	Italie	Royaume-Uni		
	Japon	Slovénie		
	Luxembourg			
	République tchèque			
	Suède			
	Suisse			
	Turquie			
0 pays	15 pays	10 pays	7 pays	0 pays

De manière générale, les autorités de réglementation financière sont tenues par des obligations de communication plus strictes à l'égard des organismes enquêtant sur les infractions non fiscales. Dans 15 pays, elles sont obligées de transmettre à la police ou au procureur les renseignements afférents à celles-ci. En **Italie**, quand la Banque centrale a des raisons de suspecter une infraction, elle doit en informer le bureau du procureur, qui décide généralement de diriger une enquête confiée aux services de police compétents. La police peut également demander des informations intéressant ses investigations à la Banque d'Italie, qui les lui communique si cela n'enfreint pas les règles de confidentialité. En **Suède**, les autorités de réglementation financière sont dans l'obligation de notifier au ministère public leurs soupçons pour certaines infractions (délits d'initié notamment). Elles peuvent également transmettre à leur guise d'autres renseignements utiles à la police ou au procureur. Dans dix pays, elles ont la possibilité, mais non l'obligation, de leur communiquer des renseignements touchant à des infractions non fiscales suspectées. Dans sept pays, elles ne peuvent fournir d'informations que sur demande. Aucun pays ne leur interdit expressément de fournir des renseignements intéressant d'éventuelles infractions non fiscales.

(iv) Mise à disposition à la cellule de renseignement financier

Le tableau ci-dessous indique dans quelle mesure les cellules de renseignement financier ont accès aux renseignements détenus par les autorités de réglementation financière.

<i>Accès direct aux informations</i>	<i>Obligation de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Possibilité donnée de communiquer spontanément les renseignements</i>	<i>Communication de renseignements sur demande exclusivement</i>	<i>Interdiction de tout échange de renseignements</i>
(4)	(3)	(2)	(1)	(0)
	Afrique du Sud Allemagne Belgique Chili Espagne Finlande France Grèce Irlande Islande Italie Luxembourg République tchèque Royaume-Uni Slovénie Suisse	Australie Autriche Canada États-Unis Japon Norvège Nouvelle-Zélande Pays-Bas Portugal République slovaque Suède Turquie	Danemark Inde Mexique	Corée
<i>0 pays</i>	<i>16 pays</i>	<i>12 pays</i>	<i>3 pays</i>	<i>1 pays</i>

Dans 16 pays, les autorités de réglementation doivent transmettre à la cellule de renseignement financier tout renseignement les conduisant à suspecter des faits de blanchiment de capitaux impliquant une entité réglementée. En **Finlande**, l'autorité de tutelle peut également lui dévoiler tout renseignement dont elle pourrait avoir besoin dans le cadre d'une enquête préliminaire. En **Italie**, les informations détenues par la Banque centrale et les autres autorités nationales de tutelle ne peuvent généralement être divulguées à des organismes tiers. Une législation spécifique prévoit néanmoins que les dispositions sur le secret ne sauraient s'appliquer aux échanges entre les régulateurs et la cellule de renseignement financier. Cette dernière a subséquemment signé avec la Banque d'Italie et l'Autorité de surveillance de l'assurance des mémorandums d'accord obligeant ces institutions à échanger des renseignements et à œuvrer de concert pour juguler le blanchiment et garantir une surveillance efficace. Elle négocie actuellement un autre accord de ce type avec l'Autorité de surveillance des titres mobiliers. En **France**, la Banque centrale doit directement communiquer à la cellule les renseignements relatifs aux activités suspectées de blanchiment ou de financement du terrorisme. Les autres autorités françaises de réglementation financière doivent informer le ministère public de toute somme ou opération entretenant selon elles un lien avec des infractions pénales punies de plus d'un an de prison ou avec des activités de financement du terrorisme.

Dans 12 pays, les autorités de réglementation peuvent avertir la cellule de renseignement financier lorsqu'elles obtiennent des informations intéressantes sur ses activités, mais n'y sont pas obligées. Aux **Pays-Bas**, la Banque centrale, l'Autorité des marchés financiers et l'Autorité de la concurrence peuvent lui communiquer des renseignements en cas de soupçon de blanchiment d'argent. Le Bureau de surveillance financière (« BFT ») y exerce sa tutelle sur les avocats, les

notaires et les comptables, qui bénéficient d'assurances de secret professionnel et de confidentialité plus solides au titre du droit néerlandais. Le BFT est soumis à des restrictions plus strictes que les autres autorités de réglementation en ce qui concerne la nature des renseignements qu'il peut fournir.

Dans trois pays, la cellule de renseignement financier qui souhaite obtenir un renseignement auprès des régulateurs doit en faire la demande. Un seul pays (**Corée**) leur interdit d'échanger des renseignements avec elle.

H. Exemples de pratiques efficaces

L'encadré ci-dessous présente quelques exemples de pratiques efficaces d'échange de renseignements entre organismes.

Encadré 8. Exemples de pratiques efficaces d'échange de renseignements entre organismes

Plusieurs initiatives ont su renforcer la coopération interinstitutionnelle et permettre aux différents organismes de travailler de manière plus efficace et efficiente :

- Réponse coordonnée de l'administration fiscale et de la cellule de renseignement financier aux déclarations de transactions suspectes (Irlande et Turquie):** En Irlande, la législation impose aux institutions financières et à d'autres entités déclarantes de soumettre des déclarations de transactions suspectes à l'administration fiscale et à la cellule de renseignement financier, et des passerelles juridiques bien établies permettent à ces organismes d'échanger des renseignements. Après l'adoption de cette obligation en 2003, l'administration fiscale irlandaise a mené des discussions approfondies avec les institutions financières. Ces discussions ont souligné l'importance de transmettre des déclarations de transactions suspectes en cas de présomption de blanchiment de capitaux et lorsque l'infraction préalable peut être une infraction fiscale. Cette campagne a été un succès et s'est traduite par une augmentation du nombre de déclarations de transactions suspectes communiquées, qui est passé d'environ 3 000 en 2003 à 5 000 en 2004 et 14 000 en 2008. Environ 80% des déclarations reçues concernent de possibles infractions fiscales. Depuis 2003, l'administration fiscale irlandaise a réglé 578 affaires civiles concernant la détermination de la base d'imposition en se fondant sur des renseignements contenus dans les déclarations de transactions suspectes, et a ainsi pu recouvrer 60,1 millions EUR de recettes supplémentaires. Des poursuites actuellement menées dans 25 affaires d'infractions fiscales en Irlande ont été engagées sur la foi de renseignements contenus dans des déclarations de transactions suspectes. Des spécialistes de la cellule de renseignement financier et de l'administration fiscale se rencontrent régulièrement pour confronter leurs analyses de déclarations de transactions suspectes et coordonner leurs enquêtes en présence de preuves d'infractions fiscales et non fiscales, et examiner des questions opérationnelles plus vastes relatives aux enquêtes dans les affaires de blanchiment de capitaux. La cellule de renseignement financier et l'administration fiscale participent chacune aux réunions organisées par l'autre organisme avec les entreprises tenues de déposer des déclarations de transactions suspectes. De cette manière, les deux organismes peuvent parler d'une seule voix au public.

En Turquie, en 2009 et 2010, la cellule de renseignement financier a reçu des déclarations de transactions suspectes relatives à des présomptions de prêts usuraires au moyen de terminaux de vente. Les spécialistes de la cellule ont analysé ces déclarations et conclu qu'en plus des prêts usuraires, les infractions préalables révélées par les déclarations pouvaient inclure des infractions fiscales. La cellule a immédiatement informé le Bureau d'inspection des impôts chargé d'enquêter dans les affaires d'infractions fiscales en Turquie. Le Bureau a lancé un certain nombre d'enquêtes qui ont permis de déceler des revenus imposables non déclarés et qui ont mis en évidence des infractions fiscales. Le Bureau a communiqué les résultats de ses enquêtes à la cellule de renseignement financier, conduisant celle-ci à soumettre l'affaire au ministère public chargé des poursuites dans les affaires de blanchiment de capitaux.

Encadré 8. Exemples de pratiques efficaces d'échange de renseignements entre organismes (*suite*)

- **Accès de l'administration fiscale aux déclarations de transactions suspectes (Australie) :** En Australie, l'administration fiscale a le droit d'accéder à tous les renseignements détenus par la cellule de renseignement financier, y compris à l'ensemble des déclarations de transactions suspectes, via une connexion en ligne sécurisée. Cette faculté peut être exercée dans tous les dossiers relatifs à l'administration de l'impôt et à l'application de la législation fiscale. La cellule de renseignement financier transmet également à l'administration fiscale des ensembles complets de données issues des déclarations de transactions suspectes, que l'administration utilise dans ses programmes automatisés d'extraction et de rapprochement de données.
- **Accès de la cellule de renseignement financier aux informations fiscales et coopération avec l'autorité de réglementation (Italie) :** La *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances) conduit les investigations relatives aux infractions fiscales suspectées identifiées par la cellule de renseignement financier et a directement accès aux renseignements détenus par l'administration fiscale. La cellule italienne peut directement consulter le registre des comptes et dépôts (*Anagrafe dei Conti*) que tient l'administration fiscale et qui contient des informations sur les comptes et sur les opérations financières des intermédiaires financiers. Depuis 2009, les renseignements obtenus par la cellule à partir du registre des comptes et dépôts sont extrêmement utiles. Ils ont notamment été utilisés pour analyser les déclarations de transactions suspectes, améliorer la coopération internationale en échangeant des renseignements avec d'autres cellules à l'étranger, et renforcer l'efficacité des inspections et des contrôles, notamment ceux visant des intermédiaires financiers non coopératifs. Une loi a également été votée pour donner à la cellule italienne de renseignement financier un accès direct au registre fiscal central (*Anagrafe Tributaria*) ; une fois mise en œuvre, cette loi permettra à la cellule de consulter le dossier fiscal des contribuables italiens. Par ailleurs, la cellule italienne a signé des protocoles d'accord avec la Banque d'Italie et l'Autorité de surveillance des assurances, aux termes desquels ces organismes sont tenus d'échanger des renseignements et de coopérer dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et pour assurer une surveillance efficace. Un protocole d'accord supplémentaire est en cours de négociation entre la cellule de renseignement financier et l'Autorité de contrôle des valeurs mobilières.
- **Conventions visant à améliorer la coopération entre l'administration fiscale et la police (Pays-Bas) :** Aux Pays-Bas, la police peut se procurer des renseignements détenus par les services de l'administration fiscale responsables de la discipline fiscale et des contrôles uniquement lorsqu'une enquête pénale est en cours et sur présentation d'une demande formelle. Toutefois, la police et l'administration fiscale ont conclu des conventions qui ont valeur de demandes permanentes de renseignements. Par conséquent, l'administration peut communiquer spontanément des renseignements. Les Pays-Bas recourent également à des conventions pour faciliter la coopération avec d'autres organismes, y compris des autorités de réglementation financière, des ministères publics et des communes. Le Centre de renseignements sur le marché immobilier, le Centre d'expertise financière et les Centres régionaux d'information et d'expertise sont autant d'exemples d'organismes avec lesquels des conventions ont été signées en vue d'échanger des renseignements (voir le Chapitre 5).
- **Approche intégrée de lutte contre la délinquance financière entre l'administration fiscale et la police (France) :** En France, la Brigade nationale d'enquêtes économiques (« BNEE ») est une unité d'une cinquantaine d'inspecteurs des impôts qui travaille au sein de la police judiciaire et qui participe aux enquêtes pénales, en lien avec l'administration fiscale. En 2010, la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (« BNRDF ») a été mise en place en tant qu'entité dotée de compétences policière et fiscales spéciales afin de réprimer les infractions fiscales graves.

Chapitre 4

Modèles de coopération renforcée

Encadré 9. Principales observations

- L'échange de renseignements est une condition nécessaire à la coopération interinstitutionnelle dans la lutte contre la criminalité financière. Certains pays sont allés plus loin et ont élaboré différents modèles de coopération renforcée qui permettent aux organismes de coopérer à leur avantage mutuel.
- Ces modèles ne doivent pas être appréhendés séparément, mais en tant qu'éléments d'une stratégie d'ensemble cohérente qui oriente toutes les parties prenantes vers un objectif commun. Les organismes peuvent organiser leur coopération selon les modalités les plus diverses et les pays devraient envisager des méthodes novatrices à partir de l'analyse de leurs propres besoins et expériences, mais le rapport identifie un certain nombre de modèles principaux, à savoir :
 - **Équipes communes d'enquête** : elles permettent aux organismes partageant un intérêt commun de travailler ensemble lors d'une enquête. Outre l'échange de renseignements, l'équipe d'enquête peut puiser dans un large vivier de compétences et d'expériences de membres ayant une formation et un parcours différents. Des enquêtes communes peuvent éviter les doublons générés par des enquêtes parallèles, et améliorer l'efficacité en permettant aux agents de chaque organisme de concentrer leurs efforts sur différents aspects de l'enquête, en fonction de leur expérience et des pouvoirs juridiques dont ils sont investis. Dans certains cas, les passerelles pour l'échange de renseignements sont plus larges lorsque les organismes participent à une enquête commune que dans d'autres circonstances. Parmi les pays qui ont recours à ces stratégies figurent l'Afrique du Sud, l'Australie, l'Autriche, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Inde, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovénie et la Turquie.
 - **Centres de renseignement interinstitutionnels** : ils sont généralement chargés de centraliser les processus de collecte et d'analyse de renseignements opérationnels et stratégiques pour un certain nombre d'organismes. Ils peuvent se consacrer à une zone géographique spécifique ou à un certain type d'activité criminelle, ou jouer un rôle plus large dans l'échange de renseignements. Ces centres mènent des analyses en s'appuyant sur des recherches directes et sur les renseignements obtenus des organismes. Dans certains cas, ils se procurent des renseignements par le biais des passerelles que peuvent utiliser les organismes participants, alors que dans d'autres ils sont dotés de pouvoirs spécifiques de collecte de renseignements. En centralisant ces activités, les responsables du centre se familiarisent avec certaines questions juridiques et pratiques, et ils peuvent mettre en place des systèmes spécialisés qui augmentent leur efficacité. Cette centralisation est également synonyme d'économies, car les coûts de collecte, traitement et analyse des données peuvent être partagés entre organismes participants. Parmi les pays qui optent pour ces stratégies figurent l'Australie, les États-Unis, la Finlande, l'Inde, les Pays-Bas et la Suède.

Encadré 9. Principales observations (suite)

- **Détachement de personnel** : il s'agit d'un moyen efficace d'assurer un transfert de compétences, tout en permettant aux agents de nouer des contacts avec leurs homologues dans un autre organisme. Les agents détachés mettent en commun leurs compétences, leur expérience et leurs connaissances spécialisées, tout en participant directement aux travaux menés par l'organisme qui les accueille. D'après les pays

concernés, ces accords sont particulièrement propices à la coopération interinstitutionnelle, en encourageant les agents à s'engager plus activement auprès de leurs homologues d'autres organismes et en améliorant l'efficacité de la coopération en cours. Parmi les pays qui utilisent ces stratégies figurent l'Australie, la Belgique, le Canada, la Corée, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

- **Autres modèles :** les autres stratégies employées incluent l'utilisation de bases de données partagées, la diffusion d'outils de renseignement stratégiques de type bulletin d'information et notes de renseignement, des comités conjoints chargés de coordonner l'action dans des domaines de responsabilité commune, et les réunions et sessions de formation interinstitutionnelles destinées à échanger des renseignements sur les tendances en matière de criminalité financière, fournir des orientations sur les techniques d'enquête et présenter les meilleures pratiques de gestion des cas. Parmi les pays qui appliquent ces stratégies figurent l'Afrique du Sud, l'Australie, l'Autriche, le Canada, les États-Unis, la Finlande, l'Inde, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la République slovaque, la République tchèque et la Turquie.

L'échange de renseignements est une condition nécessaire à la coopération interinstitutionnelle dans la lutte contre la criminalité financière. Toutefois, certains pays doivent aller plus loin et élaborer des modèles opérationnels qui optimisent l'utilisation des passerelles. Plusieurs pays ont ainsi mis en place des modèles de coopération renforcée qui permettent aux organismes de coopérer à leur avantage mutuel. Ces modèles ne doivent pas être appréhendés séparément, mais en tant qu'éléments d'une stratégie d'ensemble cohérente qui oriente toutes les parties prenantes vers un objectif commun. Ils adjoignent aux passerelles d'échange de renseignements des mécanismes de coopération et d'échange de compétences pratiques et de données d'expérience, et offrent d'autres avantages encore en matière de coopération interinstitutionnelle transfrontières, notamment par leur fonction de « guichet polyvalent ».

Ces modèles appartiennent à quatre grands groupes :

- i) équipes communes d'enquête – il peut s'agir de groupes de travail permanents ou de groupes spéciaux chargés d'œuvrer sur un dossier particulier ;
- ii) centres de renseignement interinstitutionnels, lesquels forment des organismes centralisés qui rassemblent des données, des compétences et des ressources de différents organismes ;
- iii) détachement de personnel, formule qui permet à des responsables de différents organismes de collaborer, de mettre en commun leurs compétences et de développer leur réseau, et
- iv) autres stratégies, notamment bases de données partagées, comités interinstitutionnels, diffusion de circulaires contenant des renseignements stratégiques et programmes conjoints de formation.

A. Équipes communes d'enquête

Les infractions financières sont d'une nature complexe. Elles peuvent être liées à d'autres infractions et les personnes et organisations qui y prennent part peuvent faire l'objet d'enquêtes menées par différents organismes au titre d'infractions distinctes. Même s'il se peut que des passerelles juridiques leur permettent d'échanger des renseignements, plusieurs pays ont mis en place des mécanismes leur donnant la possibilité de coopérer directement par l'intermédiaire d'équipes communes d'enquête. Elles favorisent des échanges de renseignements plus directs et immédiats et permettent aux équipes de ces différents organismes de coordonner leurs enquêtes en vue de tirer le meilleur parti de leurs compétences techniques et pouvoirs juridiques. Les enquêtes

conjointes sont l'occasion pour les responsables des différents organismes de développer leur réseau, de mieux comprendre leur travail respectif et d'améliorer l'efficacité dans d'autres domaines de coopération. Elles permettent également de dégager des économies en empêchant les doubles emplois qui risquent de se produire lorsque plusieurs enquêtes sont menées en parallèle. Parmi les pays qui ont recours aux équipes communes d'enquêtes pour renforcer la coopération interinstitutionnelle figurent l'**Afrique du Sud**, l'**Australie**, l'**Autriche**, le **Canada**, le **Danemark**, les **États-Unis**, la **Finlande**, l'**Inde**, le **Japon**, le **Luxembourg**, les **Pays-Bas**, le **Portugal**, la **Slovénie** et la **Turquie**. La **République tchèque** envisage de les rejoindre. Les mécanismes utilisés par certains pays et l'expérience qu'ils en ont retirée sont présentés ci-dessous.

Australie

Le projet Wickenby est une équipe spéciale interinstitutionnelle créée en 2006 pour préserver l'intégrité des systèmes financier et réglementaire de l'**Australie** en empêchant les personnes de promouvoir ou participer à une exploitation abusive des paradis fiscaux. Il est dirigé par l'administration fiscale nationale et ses membres sont la Commission australienne de lutte contre la criminalité, la police fédérale, la Commission australienne des valeurs mobilières et des placements, le Procureur général du Commonwealth, la cellule de renseignement financier, le bureau du procureur et le conseiller juridique (*solicitor*) du gouvernement australien. Des lois spéciales ont été adoptées en vue de permettre aux organismes d'échanger aux fins des enquêtes du projet Wickenby davantage de renseignements que ce qui est généralement autorisé. L'équipe spéciale travaille avec des organes australiens et internationaux afin de prévenir, détecter et combattre les montages abusifs en lien avec les paradis fiscaux, la fraude fiscale internationale, les infractions aux lois et règlements financiers australiens, les tentatives de fraude (notamment à l'égard des investisseurs et créanciers), le blanchiment d'argent et la dissimulation de revenus ou d'avoirs. Au 29 février 2012, 65 personnes ont été inculpées à la suite d'enquêtes du projet Wickenby. Vingt-deux ont été condamnées et 1.275 milliard AUD d'impôts non acquittés ont pu être recouvrés.

Le projet Wickenby est la première équipe spéciale interinstitutionnelle légalement autorisée à procéder à des échanges de renseignements fiscaux confidentiels aux fins de ses activités. Les fins considérées ici vont au-delà des exemptions généralement prévues qui permettent de dévoiler des informations fiscales pour enquêter sur une infraction grave. Cette démarche, axée sur la communication élargie d'informations, a permis de développer une base commune de données stratégiques aidant à prendre les meilleures décisions face à une situation donnée, et à optimiser ainsi l'efficacité du groupe. Des résultats sans précédent ont pu être obtenus grâce à cette approche de groupe conjoint intégré, le Bureau national australien d'audit (ANAO) jugeant dès lors qu'il fallait s'en servir comme modèle pour les autres équipes spéciales nationales. Partant, de nouveaux groupes s'inspirant du projet Wickenby ont été récemment créés pour lutter contre le crime organisé (*National Criminal Intelligence Fusion Centre Taskforce* et *Criminal Assets Confiscation Taskforce*).

L'expérience de l'Australie a montré qu'élargir juridiquement les possibilités d'échange de renseignements comportait plusieurs avantages :

- suivre une procédure parlementaire rigoureuse pour arrêter le mandat des équipes spéciales renforce la confiance du public dans son bien-fondé ;
- une équipe spéciale poursuit un objectif commun ; il ne s'agit pas simplement de travailler ensemble;
- la mise en commun des connaissances, l'échange de renseignements et le renforcement des capacités permettent de s'entraider plus efficacement;

- adopter une approche gouvernementale intégrée permet d'obtenir des gains d'efficacité et d'améliorer la coordination et la coopération entre les organismes.

L'Australie a également constaté que cette approche présentait certains inconvénients :

- la législation utilisée porte uniquement sur la communication de renseignements de l'administration fiscale vers les autres organismes de l'équipe spéciale, sans aborder les flux d'information en sens inverse ; on s'appuie sur les passerelles juridiques existantes, mais il se peut que celles-ci soient restrictives et empêchent l'information de bien circuler entre les organismes ; et
- la création d'une équipe spéciale risque d'ajouter de nouvelles exigences de déclaration parfois coûteuses (par exemple lorsque les notifications orales doivent être consignées en vue de leur communication au Parlement).

Autriche

En **Autriche**, le ministère public peut autoriser la police et les autorités fiscales à mener des enquêtes communes dans les grandes affaires de corruption et de fraude économique et sociale. La police et les douanes peuvent également être habilitées à conduire des investigations conjointes.

Canada

Au **Canada**, des mécanismes permettent à l'administration fiscale et à la police de mener des opérations conjointes au titre de deux programmes établis par cette dernière pour lutter contre la délinquance financière : l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité, chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques liées au recouvrement d'avoirs d'origine criminelle, y compris en vertu des dispositions contre le blanchiment de capitaux ; et la Sous-direction des délits commerciaux, qui a pour mandat de combattre et prévenir la délinquance d'affaires et le crime en col blanc et notamment la fraude, les infractions à l'encontre du gouvernement canadien, la corruption de fonctionnaires et la contrefaçon. Dans le cadre de l'Initiative intégrée, un mémorandum d'accord a été signé sur l'échange de renseignements entre l'administration fiscale et la gendarmerie royale du Canada. Les enquêteurs en matière pénale de l'Agence du revenu du Canada sont ainsi désignés gendarmes surnuméraires et, à ce titre, ont accès aux bases de données et autres renseignements de la gendarmerie eu égard aux personnes visées par une enquête conjointe. Ce n'est par contre qu'en cas d'inculpation ou d'ordonnance du tribunal que des renseignements fiscaux peuvent être communiqués aux enquêteurs fiscaux et à la police. Dans d'autres arrangements (opérations conjointes, par exemple), lorsque l'aide de la police est requise sur une affaire fiscale ou conjointe, des passerelles juridiques leur permettent de s'échanger des renseignements utiles.

République tchèque

En **République tchèque**, aucun accord ne permet actuellement à l'administration fiscale et à la police de travailler ensemble. Il est prévu de créer des équipes *ad hoc* communes chargées d'enquêter sur certaines affaires et d'établir également une équipe commune spéciale et permanente dont le mandat serait d'organiser et de coordonner cette coopération interinstitutionnelle. Les équipes communes d'enquête seraient composées, selon les besoins, d'agents de l'administration fiscale, de la cellule de renseignement financier, des douanes et de la police. Dans la plupart des cas, c'est cette dernière qui mènerait l'enquête. Ces projets sont actuellement à l'étude et les instruments nécessaires pour favoriser une libre circulation des informations ne sont pas encore en place pour conduire des investigations communes efficaces. Il est à espérer que les premières équipes communes d'enquête seront établies en 2012 ou 2013.

Finlande

En **Finlande**, les autorités répressives telles que la police, l'administration des douanes et les gardes-frontière mettent sur pied des équipes communes d'enquête pour lutter contre les infractions les plus graves. Des agents de l'administration fiscale et des fonctionnaires de l'Agence d'application de la loi peuvent également y être représentés. La Finlande prend également une part active aux enquêtes conjointes internationales, et notamment à 32 investigations communes au titre de la Convention de l'UE relative à l'entraide judiciaire.

Inde

En **Inde**, un comité de haut niveau, placé sous la direction du Secrétaire général de l'administration fiscale (*Revenue Secretary*), réunit des représentants de la banque centrale, de toutes les autorités fiscales et des principaux organismes répressifs et de renseignement, dont la cellule de renseignement financier. Le comité de haut niveau coordonne les enquêtes que les divers organismes mènent dans différents domaines du droit concernant la production de revenus illicites dans le pays et au placement illégal de capitaux à l'étranger.

Luxembourg

Au **Luxembourg**, l'administration douanière, l'administration chargée de la fiscalité indirecte et l'Inspection du travail et des mines conduisent régulièrement des enquêtes conjointes sur les contribuables, dans le respect des règles qu'applique en matière d'investigations chaque organisme participant.

Pays-Bas

Aux **Pays-Bas**, la police nationale et la FIOD possèdent deux équipes d'investigation permanentes conjointes chargées des affaires de lutte contre le blanchiment d'argent. La première, spécialisée dans les infractions violentes liées à la drogue, est dirigée par la police nationale, la seconde, chargée des enquêtes financières, par la FIOD. Outre ces deux équipes permanentes, des équipes conjointes d'investigation peuvent également être constituées lorsqu'une affaire requiert des compétences particulières. La police néerlandaise et la FIOD luttent en étroite collaboration contre la délinquance financière.

Portugal

Au **Portugal**, l'administration fiscale et la police criminelle peuvent former des équipes communes pour enquêter sur des affaires complexes mêlant infractions fiscales et non fiscales. Celles-ci sont habituellement constituées d'agents du fisc, qui ont pour mission de traiter les questions fiscales mises en évidence par l'analyse des archives et des documents comptables et financiers, et de fonctionnaires de police qui se chargent des arrestations, des recherches et des écoutes téléphoniques.

Slovénie

Depuis 2009, la législation de la **Slovénie** permet de constituer des équipes interinstitutionnelles chargées d'enquêter sous la direction du Bureau du procureur. Leur composition varie selon les exigences de l'affaire. Elles peuvent comprendre des fonctionnaires de l'administration fiscale, des douanes, de la police et d'autres organismes encore, selon les besoins.

Afrique du Sud

À l'exception de l'administration fiscale, les services répressifs d'**Afrique du Sud** collaborent souvent sur la délinquance financière en constituant des équipes communes d'enquête comprenant des spécialistes de chaque organisme. Lorsque l'administration fiscale leur affecte des agents, ils ne sont pas autorisés à faire usage des pouvoirs législatifs spéciaux que leur statut leur confère. Quand les activités criminelles suspectées englobent des infractions fiscales et non fiscales, le fisc décide le plus souvent de coopérer avec les autres organismes, mais en conduisant en parallèle ses propres investigations et en communiquant des renseignements à l'équipe commune d'enquête.

Turquie

En **Turquie**, la cellule de renseignement financier et la police peuvent constituer des équipes communes pour enquêter sur les affaires les plus complexes de blanchiment de capitaux. Celles-ci incluent des experts financiers – qui analysent les comptes, les avoirs et les archives financières – et des officiers de police, qui procèdent aux arrestations, aux recherches et aux écoutes téléphoniques se rapportant aux infractions principales sous-jacentes.

B. Centres de renseignement interinstitutionnels

Les centres de renseignement interinstitutionnels peuvent être structurés de différentes manières et servir à des fins diverses. Ils ont tous en commun de permettre de coordonner l'échange de renseignements et, dans certains cas, de compétences pratiques, entre organismes. Ces centres peuvent être spécialisés dans les informations opérationnelles ou stratégiques. On entend par informations opérationnelles celles afférentes à des affaires et enquêtes données, tandis que les renseignements stratégiques permettent d'évaluer des risques et menaces allant au-delà d'un dossier particulier. Bien souvent, les centres analysent des données qu'ils ont directement collectées ou que les services répressifs leur ont communiquées. Dans certains cas, ils se les procurent par le biais de passerelles juridiques, alors que dans d'autres ils sont dotés de pouvoirs de collecte de renseignements. Comme ces centres servent un large éventail d'organismes participants, ils constituent un moyen économique de recueillir des renseignements et des analyses, chacun ayant accès à un éventail d'experts plus large que celui qu'il pourrait généralement employer. En centralisant les fonctions de collecte et d'analyse des données, ils renforcent l'efficacité des passerelles existantes de communication d'informations : les agents qui y participent acquièrent une expérience des aspects pratiques et juridiques de l'échange de renseignements et renforcent leur réseau avec les autres organismes. Les centres de renseignement interinstitutionnels peuvent constituer un service d'un organisme donné, ou être indépendants.

Six pays ont indiqué avoir établi des centres interinstitutionnels chargés d'analyser les informations et de coordonner les travaux des différentes équipes :

Australie	(a)	Commission australienne de lutte contre la criminalité
Finlande	(b)	Cellule de renseignement sur l'économie souterraine
	(c)	Cellule police/douanes/gardes-frontière d'analyse et de renseignement sur la criminalité
Inde	(d)	Bureau central de renseignement économique
Pays-Bas	(e)	Centre d'expertise financière
	(f)	Centre de renseignement sur l'immobilier
	(g)	Centres régionaux d'information et d'expertise
Suède	(h)	Centres régionaux et national de renseignement
États-Unis	(i)	Centre d'échange de renseignements sur la drogue et la criminalité (OFC)
	(j)	Équipes d'examen des rapports d'activités suspectes
	(k)	Zones à forte intensité de délinquance financière (HIFCA)

Leurs principales caractéristiques sont résumées ci-après.

Australie

(a) Commission australienne de lutte contre la criminalité

La Commission australienne de lutte contre la criminalité (*Australian Crime Commission, ACC*) a été créée pour lutter contre le crime, notamment organisé, en tant qu'organisme chargé du renseignement à l'échelle nationale. Elle est dirigée par un comité interinstitutionnel composé de membres de l'administration fiscale, de la police fédérale, de la police d'État et territoriale, du Service des douanes et de la protection des frontières, de la Commission australienne des valeurs mobilières et des placements (ASIC), de l'Organisation australienne de renseignement pour la sécurité nationale (ASIO) et du Bureau du procureur général. Elle possède des pouvoirs de coercition qui lui permettant d'obtenir des renseignements qui ne pourraient l'être par les méthodes traditionnelles et tient également la base de données nationale de renseignement en matière criminelle.

Finlande

(b) Cellule de renseignement sur l'économie souterraine

La cellule de renseignement sur l'économie souterraine est une division de l'administration fiscale finnoise spécialement créée pour travailler en lien étroit avec les autres organismes publics. Elle a été fondée en 2011 pour lutter contre l'économie souterraine en produisant et diffusant des rapports sur ces activités et la manière dont on peut les juguler. Pour établir ces documents, la cellule est autorisée à demander aux autres autorités les renseignements pertinents

qu'elles détiennent, y compris ceux auxquels le fisc n'a habituellement pas accès du fait des règles relatives au secret. On entend ici par « économie souterraine » toute activité résultant en une infraction aux obligations légales de paiement de l'impôt, de cotisations obligatoires de pension, d'accident ou de chômage, ou de droits de douane, ou en des remboursements indus.

La cellule est également chargée d'établir à la demande des autres organismes des rapports sur le respect des dispositions applicables. Ceux-ci peuvent être en lien avec tout organisme et comporter des renseignements sur des personnes physiques et morales directement ou indirectement liées à celui-ci. Ils peuvent donner des renseignements sur les activités commerciales des individus et organismes couverts, leur situation financière actuelle et passée et la mesure dans laquelle ils se sont conformés aux obligations légales de paiement, notamment en matière d'impôt, ainsi que d'autres renseignements requis aux fins prévues du rapport. Ces documents peuvent être sollicités pour plusieurs buts, notamment le calcul et la collecte de l'impôt et la mise en œuvre des contrôles fiscaux (par les douanes), la prévention d'une infraction punie d'au moins 12 mois de prison ou la conduite d'une enquête y afférente (par la police, les douanes et les gardes-frontières) ; la prévention du blanchiment de capitaux ou du terrorisme ou la conduite d'enquêtes dans ce domaine ; le contrôle du respect de la loi sur les pensions et la collecte de primes d'assurance ; et la confiscation de biens d'origine criminelle. L'organisme qui en fait la demande doit préciser la finalité du rapport. Pour le rédiger, la cellule peut consulter tous les renseignements de sources extérieures auxquelles l'organisme demandeur aurait accès, y compris ceux normalement non communiqués à l'administration fiscale. Lorsque les renseignements demandés sont détenus par un organisme aux fins d'une enquête préliminaire, la cellule doit obtenir son consentement exprès si elle entend les utiliser.

(c) Cellule police/douanes/gardes-frontière d'analyse et de renseignement sur la criminalité

La police, les douanes et les gardes-frontière ont créé une cellule commune d'analyse et de renseignement sur la criminalité qui possède un centre national d'analyse et de renseignement, au siège du Bureau national d'investigation, ainsi que des équipes régionales dans chaque province. L'objectif est de favoriser la conduite d'opérations communes par les trois organismes et d'élaborer des politiques cohérentes garantissant que chaque organisme est en mesure de prévenir et déceler les infractions et d'enquêter à leur sujet, et ce d'une manière à la fois efficace et efficiente. La cellule est également chargée de faire rapport sur les crimes, et notamment la grande délinquance financière.

Inde

(d) Bureau central de renseignement économique

Le Bureau central de renseignement économique (*Central Economic Intelligence Bureau, CEIB*), placé sous l'égide du ministère des Finances, est chargé de coordonner l'échange de renseignements et les enquêtes entre un large éventail de services répressifs nationaux et régionaux. Sur le plan national, un groupe d'intelligence économique (*Group on Economic Intelligence, GEI*) a été mis en place à cette fin et des réunions sont organisées avec les chefs des organismes enquêteurs, présidées par le département de la fiscalité (*Department of Revenue*). Au niveau régional, le Bureau central intervient par l'intermédiaire des conseils régionaux de renseignement économique (*Regional Economic Intelligence Councils, REIC*).

Le GEI a pour principale mission de faciliter en temps réel l'échange d'informations stratégiques entre les organismes de renseignement, ceux chargés des enquêtes et les autorités de réglementation. Les principaux thèmes concernés sont la mise en circulation et le trafic de fausse monnaie, la fraude fiscale, le trafic de drogues, le terrorisme et le crime organisé. Outre l'échange de renseignements, le groupe examine en détail certains problèmes importants liés aux infractions

économiques. Avec d'autres organismes, il met actuellement sur pied un mécanisme visant à exploiter les images par satellite afin de lutter contre la culture illicite de pavot.

Les conseils régionaux de renseignement économique (REIC), placés sous l'égide du CEIB, ont pour mission de coordonner les travaux des différents organismes d'enquêtes et autorités répressives qui s'occupent des infractions économiques à l'échelle régionale. Il en existe aujourd'hui 22, répartis dans tout le pays. Ils sont dirigés par le directeur général chargé des enquêtes en matière d'impôt sur le revenu et par les commissaires des douanes et accises. Tous les organismes d'enquête et de renseignement y sont représentés, notamment les départements de la fiscalité du gouvernement central et des États et la cellule d'intelligence économique de la police d'État. Les conseils régionaux de renseignement économique se réunissent tous les deux mois. Les organismes qui en sont membres peuvent s'échanger des renseignements soit directement, soit par le biais du forum. Les REIC prennent également des mesures coordonnées sur certains problèmes susceptibles d'avoir des ramifications importantes. Les organismes membres peuvent de surcroît demander que des renseignements et documents particuliers leur soient communiqués.

Pays-Bas

(e) Centre d'expertise financière

Le Centre d'expertise financière néerlandais est un projet conjoint mené par les autorités chargées de la surveillance, des enquêtes, du renseignement et des poursuites dans le cadre des activités de réglementation ou de contrôle du secteur financier. Sa mission est de renforcer, par la coopération interinstitutionnelle, l'efficacité des efforts consentis pour préserver l'éthique du secteur financier. Il s'agit notamment, dans cette visée, d'échanger des renseignements, de faire mieux connaître les investigations structurelles et les projets de recherche et de développer les connaissances et les compétences nécessaires.

(f) Centre de renseignement sur l'immobilier

Afin de lutter contre la fraude immobilière aux Pays-Bas, le ministère public, l'administration fiscale (dont sa division responsable des enquêtes pénales, la FIOD) et la police œuvrent de concert par l'intermédiaire du Centre de renseignement sur l'immobilier.

(g) Centres régionaux d'information et d'expertise

Aux Pays-Bas, les Centres régionaux d'information et d'expertise sont chargés de donner des avis d'experts aux municipalités et autorités locales. Ils encouragent les autorités locales et provinciales, le ministère public, la police régionale et l'administration fiscale à coopérer lorsque des personnes physiques et morales commettent, notamment au regard des dispositions réglementaires, des infractions ayant des répercussions particulières au niveau régional.

Suède

(h) Centres régionaux et national de renseignement

Les Centres régionaux et le Centre national de renseignement ont été créés en Suède en 2009, en tant que volet d'une stratégie interinstitutionnelle visant à lutter contre le crime organisé et, notamment, la grande délinquance financière.

Le Centre national de renseignement se compose de représentants de la police, du Bureau de lutte contre la délinquance économique, du Service des prisons et de la probation, de l'Agence d'application de la loi, de la Garde côtière, de l'administration fiscale, de la Sécurité sociale et des douanes. Il remplit, en matière de renseignement, une fonction stratégique d'analyse et une fonction opérationnelle de coordination. L'une de ses tâches principales consiste à déterminer les

menaces communes, travail sur lequel les organismes participants fondent ensuite leurs décisions stratégiques. Le Centre national de renseignement recense, et tient lui-même, des bases de données sur les indicateurs du crime organisé et les facteurs facilitant son développement, en vue de prévenir et de détecter les infractions. Il coordonne également les flux d'information entre les centres régionaux de renseignement.

Les huit Centres régionaux de renseignement sont situés au siège des autorités locales de police et sont chargés de mener les opérations de renseignement dans leurs régions respectives. Leur composition varie, mais on y trouve habituellement des membres du personnel de tous les organismes participants ainsi que des représentants du service d'immigration. Le plus souvent, ces agents travaillent trois jours par semaine dans le Centre, le reste de leur temps étant consacré à leur établissement d'origine. Chaque organisme doit mettre à disposition de son personnel les technologies nécessaires pour consulter directement depuis le Centre les renseignements des différents organismes.

États-Unis

(i) Centre d'échange de renseignements sur la drogue et la criminalité (OFC)

Le Centre d'échange de renseignements sur la drogue et la criminalité (*Organised Crime Drug Enforcement Task Force Fusion Centre*, OFC) a été créé en 2006 aux États-Unis par le département de la Justice, le département de la Sécurité intérieure et le département du Trésor. L'OFC met au point et exploite des technologies destinées à faciliter la coopération entre organismes et à analyser des renseignements et des renseignements judiciaires qu'il était auparavant impossible de traiter en raison d'obstacles organisationnels et techniques. Il recueille, stocke et analyse des informations utiles à la conduite d'enquêtes coordonnées visant à déstabiliser et démanteler les grands réseaux de trafic de stupéfiants et de blanchiment de capitaux. Tous les organismes membres – la Section des enquêtes pénales de l'IRS, le Service de lutte contre les stupéfiants (DEA), le Bureau fédéral d'enquête (FBI), la Garde côtière, le Bureau des alcools, du tabac, des armes à feu et des explosifs (BATFE), le Service des Marshals, le Centre national de renseignement sur les stupéfiants et le Réseau de répression de la délinquance financière (FinCEN, la cellule américaine de renseignement financier) – se sont engagés à mettre en commun les renseignements relatifs à leur action répressive. La participation de la section des enquêtes pénales de l'IRS est axée sur les activités de blanchiment des capitaux, et ne fournit pas de renseignements fiscaux.

L'OFC utilise des analyses humaines, qu'elle affine avec des outils sophistiqués de rapprochement, en vue d'examiner en profondeur les données disponibles, d'ouvrir des pistes d'enquête pour les enquêteurs de terrain et de contribuer à coordonner des enquêtes internationales et interinstitutionnelles sur les principales organisations de trafic de stupéfiants qui menacent les États-Unis. Ce système permet également de déterminer l'usage le plus efficient et efficace des ressources limitées de renseignement et d'enquête dont disposent les autorités fédérales pour lutter contre ces réseaux à l'échelle nationale et internationale. La section des enquêtes pénales de l'IRS est l'un des principaux membres de l'OFC, à qui elle met à disposition ressources et données à des fins diverses (analyses, pistes d'enquête, établissement de profils ciblés, rapports stratégiques et rapports de terrain). Elle a nommé l'un de ses responsables directeur de la section financière de l'OFC, et affecté deux agents spéciaux en qualité de coordonnateurs du personnel. L'OFC dispose actuellement de 75-100 agents, issus de tous les organismes participants.

(j) Équipes d'examen des déclarations d'activités suspectes

Les équipes d'examen des déclarations d'activités suspectes réunissent des représentants des autorités répressives fédérales, d'État et locales, et interviennent dans 80 des 94 districts judiciaires fédéraux que comptent les États-Unis. Elles sont généralement présidées par

un Procureur adjoint et la section des enquêtes pénales de l'IRS y joue un rôle moteur. Leur principale fonction consiste à examiner de manière systématique toutes les déclarations d'activités suspectes relatives à une zone géographique donnée, d'identifier les personnes susceptibles de prendre part à des activités criminelles, et de diffuser de façon coordonnée ces éléments de départ aux organismes compétents. La composition des équipes varie géographiquement, mais elles comprennent généralement des représentants du Bureau du procureur, de la section des enquêtes pénales de l'IRS, du Bureau fédéral d'enquête (FBI), du Service de lutte contre les stupéfiants (DEA), du Service de l'immigration et des douanes des États-Unis, du Bureau des alcools, du tabac, des armes à feu et des explosifs (BATFE), des services secrets et de la police d'État et locale. Certaines, moins nombreuses, comptent également un agent de la cellule de renseignement financier.

(k) Zones à forte intensité de délinquance financière (HIFCA)

Des zones à forte intensité de délinquance financière (*High Intensity Financial Crime Areas, HIFCA*) ont été délimitées aux États-Unis en 1999 en vue de concentrer les efforts répressifs des autorités fédérales, d'État et locales sur celles connaissant les plus graves problèmes de blanchiment de capitaux. Pour parvenir à cet objectif, une équipe spéciale de lutte anti-blanchiment a été établie dans chaque HIFCA afin de diriger une action interinstitutionnelle coordonnée. Chacune est composée de procureurs et de représentants d'autorités répressives fédérales, d'État et locales et d'autorités de réglementation financière. On dénombre aujourd'hui sept HIFCA : la Californie du Nord, la Californie du Sud, la région frontalière du Sud-ouest, Chicago, New York, le sud de la Floride et Puerto Rico. Les HIFCA, comme les équipes d'examen des déclarations citées ci-dessus, ont permis d'améliorer la coopération entre les organismes et de réduire la durée des enquêtes grâce à la mise en commun de ressources.

C. Détachement de personnel entre organismes

Pour améliorer la collaboration entre organismes, plusieurs pays recourent au détachement de personnel. Ces stratégies permettent d'augmenter l'efficacité des autres formes de coopération interinstitutionnelle en renforçant la capacité des organismes à cerner les possibilités de collaboration, et d'accroître la rapidité et l'efficacité des échanges de renseignements. En donnant aux agents la possibilité de travailler à proximité immédiate, elles favorisent également la mise en commun de compétences et la constitution de réseaux personnels souvent utiles pour la coopération future. Plusieurs pays ont indiqué disposer de systèmes de détachement d'agents auprès de la cellule de renseignement financier, de la police et du ministère public. Ils sont brièvement abordés ci-dessous.

Détachement de personnel auprès de la cellule de renseignement financier

En **Corée**, plusieurs organismes ont déjà détaché des membres de leur personnel auprès de la cellule de renseignement financier. Ces agents sont chargés de diriger l'analyse des déclarations de transactions suspectes relevant de leur domaine de compétence et de déterminer lesquelles devraient donner lieu à une enquête des autorités répressives. En 2012, neuf agents du bureau du procureur, huit de la police, sept de l'administration fiscale, sept de l'administration des douanes, un de l'Autorité de surveillance financière et un de la Banque de Corée sont concernés par ce programme. Au cours de leur affectation, ils n'ont pas la possibilité de consulter directement les renseignements de leur organisme d'origine et doivent pour ce faire utiliser les passerelles habituelles dont dispose la cellule de renseignement financier. L'administration fiscale **espagnole** a détaché auprès de la cellule nationale de renseignement financier six agents chargés de contribuer à l'analyse des déclarations de transactions suspectes. Comme en Corée, ils peuvent partager leur expérience et leurs compétences, mais n'ont pas accès aux renseignements fiscaux, lesquels doivent être obtenus s'il y a lieu par des voies normales en utilisant le point de contact

prévu dans l'administration fiscale. Le fisc des **Pays-Bas** a détaché plusieurs fonctionnaires en tant que référents auprès de la cellule de renseignement financier. Ceux-ci analysent les déclarations de transactions suspectes aux côtés du personnel de l'unité qui les accueille, mais ont directement accès aux bases de données de leur administration d'origine pour les assister dans cette tâche. En **Grèce**, chacun des organismes représentés au conseil de direction de la cellule de renseignement y détache du personnel. Ces spécialistes expérimentés, dûment formés, analysent les déclarations de transactions suspectes et sont habilités à consulter les bases de données de leurs institutions respectives. Au **Portugal**, l'administration fiscale et douanière affecte des fonctionnaires à un groupe de liaison interne à la cellule. Aux **États-Unis**, toutes les grandes institutions fédérales, y compris l'administration fiscale, affectent certains de leurs agents à cette cellule, où ils servent de relais et facilitent l'échange de renseignements, de typologies et d'analyses de tendance. Au **Royaume-Uni**, le fisc y a détaché une petite équipe depuis le milieu des années 90, l'objectif étant d'exploiter pleinement les données des déclarations de transactions suspectes dans ses fonctions d'administration de l'impôt et de répression des infractions. En **Belgique**, trois fonctionnaires de police y sont affectés en qualité de chargés de liaison. En **Finlande**, le Bureau de recouvrement des avoirs est un organe de la cellule de renseignement financier. Son personnel est principalement composé de fonctionnaires de la police nationale, mais comprend également un agent du fisc et un membre du personnel de l'Autorité d'application de la loi. En outre, 17 groupes régionaux interinstitutionnels ont été créés en Finlande pour dépister les produits du crime, dont 38 fonctionnaires de police, 20 agents du fisc et 19 fonctionnaires de l'Autorité d'application de la loi.

Détachement de personnel auprès de la police

Au **Canada**, quatre enquêteurs du fisc travaillent directement avec les bureaux de police de l'ensemble du pays. De son avis, ce système a permis d'améliorer fortement l'efficacité des échanges de renseignements auxquels les deux organismes procèdent au titre de leurs opérations conjointes. En **France**, les agents du fisc détachés auprès de la BNEE peuvent directement consulter les bases de données de leur administration d'origine, et concourent à une diffusion élargie des renseignements intéressant les enquêtes pénales. En **Norvège**, plusieurs contrôleurs fiscaux ont été détachés auprès des services de police afin de les aider dans les investigations fiscales de nature pénale. Aux **Pays-Bas**, plusieurs inspecteurs de la FIOD – la division du fisc et des douanes chargée des enquêtes pénales – œuvrent au sein même de la police néerlandaise. En **Belgique**, les agents du fisc peuvent être amenés à travailler avec la police fédérale, généralement par l'intermédiaire de l'Office central de la lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO), une division de la Direction générale de la police judiciaire. Ces agents sont alors considérés comme des fonctionnaires de police qualifiés et prennent part aux investigations touchant aux problèmes fiscaux complexes. L'administration fiscale **irlandaise** possède un service spécialisé chargé des relations avec le Bureau des avoirs d'origine criminelle (*Criminal Assets Bureau*), une branche des forces de police irlandaises. Des fonctionnaires de l'administration fiscale irlandaise sont également détachés auprès du Bureau, afin d'appliquer, en matière de recouvrement des avoirs d'origine criminelle, une stratégie interinstitutionnelle efficace. Le **Portugal** peut recourir au détachement de personnel afin de faciliter les enquêtes conjointes, par exemple en affectant des agents du fisc auprès des bureaux de la police criminelle ou du ministère public. L'administration fiscale du **Royaume-Uni** détache quant à elle certains de ces enquêteurs spécialisés en matière d'infractions fiscales auprès des équipes de la SOCA (Agence de lutte contre le crime organisé) chargées du recouvrement des avoirs au pénal et au civil. Ces fonctionnaires peuvent se servir des renseignements fiscaux et mobiliser les pouvoirs qui leur échoient pour aider l'Agence à s'acquitter de son mandat.

Détachements auprès du bureau du procureur

En **Italie**, la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances) a détaché des agents auprès de plusieurs organismes, notamment le bureau du procureur. Cela a permis deux avancées particulièrement notables. Tout d'abord, les relations de travail étroites ainsi nouées favorisent une circulation rapide et efficace de l'information entre les institutions. Deuxièmement, le personnel détaché par la Garde peut appliquer ses connaissances spécialisées de la fiscalité et de la délinquance, et apporter un éclairage policier au traitement des affaires, ce qui est très utile pour le travail des procureurs. Depuis 2009, la Banque d'Italie a elle aussi affecté à titre permanent auprès du ministère public de Milan une équipe d'experts chargée d'apporter son concours aux investigations sur les infractions financières et économiques. En **Belgique**, des agents du fisc sont mis à la disposition du ministère public pour les affaires revêtant une dimension fiscale. Ceux-ci ont alors un statut d'officiers de police judiciaire. S'agissant des investigations sur la fraude fiscale, il peut leur être demandé d'étudier le dossier et de communiquer le fruit de leur travail au procureur, qui décidera alors d'entreprendre ou non une enquête pénale.

D. Autres stratégies

Les pays ont fait état de plusieurs autres modèles de coopération renforcée – notamment bases de données partagées, notes de renseignement, comités et sessions de formation interinstitutionnels –, abordés ci-après. Ces méthodes novatrices viennent souvent en complément d'autres modèles d'échange de renseignements ou de coopération renforcée.

En **Inde**, le Bureau central de renseignement économique (*Central Economic Intelligence Bureau*) a créé en 2007 un Réseau national de renseignement (*National Economic Intelligence Network, NEIN*). Cette base de données sur les auteurs d'infractions de nature économique centralise les affaires traitées par les principales institutions concernées (fisc, police et autres autorités répressives, services de renseignement) Les rapports établis d'après la base de données sont communiqués aux organismes intéressés et la cellule de renseignement financier procède alors à des recoupements avec ses propres données. La base de données NEIN sert également à évaluer les risques.

La section de renseignement stratégique fait partie des services répressifs de l'administration fiscale du **Canada**. Elle reçoit régulièrement des informations, notamment stratégiques, d'organismes tiers tels que la cellule de renseignement financier, la police, l'Agence des services frontaliers du Canada et le Service canadien de renseignements criminels. Parmi ces données figurent des notes de renseignement, des bulletins et des évaluations, mais aucune information d'ordre tactique ou touchant une affaire particulière n'est communiquée. Des réunions physiques entre la section et d'autres organismes sont régulièrement organisées sur des thèmes stratégiques.

En **Autriche**, les fonctionnaires des différents organismes se retrouvent fréquemment lors de réunions et formations. Ces rencontres leur permettent d'entretenir leur réseau de relations et ont amélioré l'efficacité des projets de collaboration et celle de l'échange de renseignements. Des réunions interinstitutionnelles visant à échanger des informations sur les tendances observées en matière de délinquance financière, à obtenir des conseils sur les techniques d'investigation et à connaître les meilleures pratiques de traitement des affaires sont également organisées en **Nouvelle-Zélande**, au **Luxembourg**, aux **Pays-Bas**, en **République slovaque** et en **République tchèque**, de même que des formations et conférences interinstitutionnelles. En **Nouvelle-Zélande**, cela a engendré des synergies qui ont profité à tous les organismes participants. Du point de vue de l'administration fiscale, ces avantages sont difficiles à mesurer, mais sa base de connaissances a été étoffée, ce qui devrait avoir à long terme des effets positifs indirects sur les recettes fiscales et les poursuites judiciaires en ce domaine. En **République tchèque**, des hauts responsables du fisc et de la cellule de renseignement financier se réunissent régulièrement pour

débattre des tendances en matière de délinquance financière et de l'efficacité des modèles de coopération.

En **Italie**, l'administration fiscale et la *Guardia di Finanza* (Gardes des Finances) ont créé plusieurs groupes de travail pour échanger des renseignements sur la fraude fiscale et les montages fiscaux illégaux, les personnes impliquées dans ces affaires et les méthodes de contrôle et d'enquête. Ces groupes de travail élaborent des programmes communs pour lutter contre la fraude et la délinquance fiscale et tirer le meilleur parti des synergies qui existent entre eux. Aux **États-Unis**, la division de l'administration fiscale chargée des enquêtes pénales peut partager avec les autres organismes des informations sur les tendances et typologies, mais n'est pas autorisée à communiquer de données sur les contribuables (sauf au titre d'enquêtes conjointes).

Parmi les mécanismes de coopération employés en **Afrique du Sud** figurent un certain nombre de comités interinstitutionnels placés sous l'égide de départements ou ministères. C'est ainsi que le groupe de travail interinstitutionnel (*Multi-Agency Work Group*) s'efforce de renforcer la discipline et de trouver des solutions systémiques aux dysfonctionnements observés dans les systèmes financiers et d'achats, tandis que l'équipe anti-corruption (*Anti-Corruption Task Team*) traite les affaires de corruption les plus saillantes. Au **Luxembourg**, le Comité de prévention de la corruption est un organisme interinstitutionnel créé en 2007 pour sensibiliser les secteurs public et privé aux problèmes de corruption et diffuser des informations connexes. Il prend des dispositions préventives et recommande au gouvernement des mesures particulières de lutte contre la corruption. Un comité interinstitutionnel semblable a été établi en 2009, le Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme.

En **Irlande**, le Comité de pilotage de la lutte contre le blanchiment de capitaux (*Money Laundering Steering Committee*) établit des lignes directrices détaillées aux fins de la bonne application de la législation anti-blanchiment. Il est composé de représentants du département des Finances, du département de la Justice, de la police, de la Banque centrale, du bureau du procureur général, de l'administration fiscale, d'autres organismes compétents et du secteur privé. La cellule irlandaise de renseignement financier et l'administration fiscale coordonnent en étroite coopération les investigations touchant à la fois à la fiscalité et au blanchiment de capitaux. Chacun de ces organismes assiste aux réunions de retour d'information organisées entre l'autre organisme et les institutions tenues de remettre des déclarations de transactions suspectes en vertu de la législation réprimant le blanchiment de capitaux. De cette manière, les deux organismes peuvent faire front uni et parler d'une seule voix au secteur privé.

En **Turquie**, le Conseil de coordination de la lutte contre la délinquance financière a été créé pour évaluer les projets de lois sur la prévention du blanchiment des produits de la criminalité ainsi que les futurs projets de réglementation émanant du conseil des ministres et pour coordonner leur mise en œuvre par les institutions et organisations concernées. Le Conseil de coordination est présidé par le sous-secrétaire au ministre des Finances et se compose des présidents et hauts responsables des organismes et organes suivants : Comité d'enquête sur la délinquance financière, Bureau d'inspection des finances, Bureau d'inspection des taxes, administration fiscale, ministères de l'Intérieur, de la Justice et des Affaires étrangères, Conseil des contrôleurs du Trésor, Trésor, douanes, Agence de réglementation et de supervision des banques, Conseil des marchés financiers et Banque centrale.

Au **Japon**, les procureurs et les enquêteurs de l'administration fiscale chargés des affaires civiles participent à des séminaires conjoints à l'occasion desquels ils examinent des dossiers réels. Il s'agit pour eux d'étudier les problèmes rencontrés lors des contrôles et enquêtes et de voir quelles seraient les améliorations possibles. Pour les procureurs qui ne possèdent que peu d'expérience de l'investigation en matière d'infractions fiscales, ces séminaires sont une bonne occasion de s'entretenir avec leurs collègues de l'administration fiscale. Ils sont également utiles aux agents de l'administration fiscale qui, par leur intermédiaire, peuvent mieux comprendre le point de vue des procureurs dans la conduite des investigations.

Lutter contre les délits à caractère fiscal et autres délits financiers par une coopération interinstitutionnelle efficace

Les délits financiers se complexifient de plus en plus. Les délinquants accumulent des sommes d'argent significatives à travers des infractions comme le trafic de drogue, la fraude, l'extorsion, la corruption et la fraude fiscale. Différentes agences gouvernementales peuvent être impliquées dans la détection, la recherche et les poursuites de ces infractions ainsi que dans le recouvrement des produits de ces activités délictueuses. Ce rapport décrit la position actuelle de 32 pays par rapport à la loi et la pratique de la coopération intérieure interinstitutionnelle dans la lutte contre les délits fiscaux et autres délits financiers. Il présente le rôle des agences dans les différents pays, les passerelles existantes pour permettre à ces agences de partager des informations et autres modèles pour la coopération interinstitutionnelle. Le rapport identifie un certain nombre de pratiques réussies basées sur les expériences des pays tout en faisant des recommandations dans le but d'améliorer la coopération interinstitutionnelle.

Table des matières

Contexte et Introduction

Chapitre 1. Principales conclusions et recommandations

Chapitre 2. Modèles d'organisation adoptés par les organismes chargés de lutter contre la délinquance financière

Chapitre 3. Modèles utilisés pour échanger les renseignements

Chapitre 4. Modèles de coopération renforcée

