



EMBASSY OF SWITZERLAND

an	1965						
Datum	2.4.	3.4					10.4
Visa	6	15					6y
EPD		-2.4.65		WASHINGTON'S D.C.		31 mars 1965	
Ref. s.C.41.Am.731.0 (1)				2900 Cathedral Avenue N.W.		Telephone HO 2-181177	

Ref.: N.12.2 - Ma/mp  
ad s.C.41.Am.731.0 (1)

A la Division des Affaires Politiques  
du Département Politique Fédéral

Surveillance de banques  
américaines à l'étranger

B e r n e

Monsieur l'Ambassadeur,

Me référant à vos instructions du 24 février 1965, j'ai l'honneur de vous adresser en annexe copie de l'aide-mémoire remis au Swiss Desk du Département d'Etat le 26 mars au sujet des mesures de surveillance que le Comptroller of the Currency du Département américain du Trésor a instituées à l'égard des succursales de banques américaines nationales et des banques étrangères "contrôlées" par des banques américaines nationales, situées à l'étranger. A l'entretien assistaient M. Radcliffe, Deputy Comptroller, et son adjoint qui avaient renseigné mon collaborateur le 15 octobre 1964 sur ces mesures.

J'ai, en effet, estimé que notre démarche devait être effectuée par la voie du Département d'Etat en raison de l'importance de principe attachée à la question. Il importait que le Département d'Etat, connaissant bien ce problème de souveraineté par l'affaire Interhandel et celle du contrôle des médicaments, fût également informé de cette question bancaire et appelé à collaborer à sa solution pratique sur le plan américain.

M. Radcliffe releva que le Comptroller of the Currency pratiquait des contrôles à l'étranger sous forme d'inspections sur place et de demandes d'informations depuis plus de vingt ans et cela même dans certains pays européens. Le principe de la souveraineté n'est pas appliqué partout de la même façon. Certains pays, plus larges que les autres, admettent ou tolèrent de tels contrôles. Mais il va bien sans dire que dans l'esprit du Département américain du Trésor les législations locales ont le pas sur les prescriptions américaines et qu'en ce qui concerne la Suisse, le Comptroller of the Currency tiendra compte des dispositions légales suisses que l'Ambassade a signalées. Ce dernier est reconnaissant aux autorités suisses de l'avoir renseigné en détail à ce sujet.

Sur le plan pratique, la situation est simple en ce qui concerne les inspections. Celles-ci sont exclues d'office vu que les agents du Comptroller of the Currency qui se



rendraient en Suisse pour opérer des contrôles seraient exposés immédiatement à des mesures de police et d'expulsion. En revanche, pour ce qui est des renseignements que le Comptroller of the Currency devrait demander à une banque en Suisse, la situation apparaît moins nette. Toutefois, M. Radcliffe part de l'idée qu'il appartient à la banque américaine à l'étranger de signaler au Comptroller of the Currency que la communication de tel ou tel renseignement est contraire à la loi suisse. Sur la base d'un rapport explicite de la banque, le Comptroller of the Currency renoncerait à exiger le renseignement.

Mon collaborateur a demandé s'il ne serait pas utile que les succursales et filiales de banques américaines nationales en Suisse fussent informées par leur siège ou la société mère aux Etats-Unis de la possibilité qu'elles ont de refuser de donner au Comptroller of the Currency des renseignements quand la communication de tels renseignements contreviendrait aux lois locales. Il est important que les directeurs des succursales se sentent couverts à l'égard des autorités américaines. M. Radcliffe a répondu que les succursales et les filiales de banques américaines à l'étranger étaient largement avisées du fait que le gouvernement américain observait la souveraineté des pays où elles sont domiciliées et du devoir qu'elles ont de respecter en premier lieu les lois du pays dont elles sont l'hôte. Mon collaborateur a cité comme exemple démontrant que certains doutes pouvaient exister à cet égard la récente décision de la Cour Suprême des Etats-Unis approuvant le blocage d'un avoir auprès d'une succursale de la First National City Bank à Montevideo (affaire Omar, cf. mes lettres des 22 et 29 janvier 1965). La Cour n'a pas pris la peine d'examiner s'il pouvait y avoir conflit entre la loi américaine et la loi uruguayenne, déclarant qu'il appartenait au défendeur d'apporter la preuve qu'un tel conflit existait réellement. La mention de cette affaire a visiblement embarrassé M. Radcliffe qui s'est empressé de dire que le Comptroller of the Currency avait pour sa part déploré vivement la position adoptée par la Cour Suprême. Il ne semble pas, pour autant, qu'il soit dans l'intention du Comptroller of the Currency de provoquer l'envoi de directives spéciales aux succursales et filiales de banques américaines en Suisse. Conformément au pragmatisme dont s'inspire l'Administration des Etats-Unis, chaque cas et chaque demande d'information sera considéré pour soi. Dans le cas de la First National City Bank à Genève, la lettre que le Comptroller of the Currency a adressée au président du conseil des gouverneurs du Federal Reserve System, le 12 décembre 1962, à l'intention de la Banque Nationale Suisse, est considérée comme suffisante pour dégager la responsabilité de la direction de cette succursale si elle devait refuser de communiquer au Comptroller of the Currency des renseignements contraires à la loi suisse. L'engagement pris

- 3 -

dans cette lettre n'est pas affecté par les mesures de surveillance confirmées en juillet et août derniers.

La Public Law du 15 août 1962 mentionnée dans votre lettre (p.3, dernier alinéa) avait pour but essentiel - a déclaré M. Radcliffe - d'autoriser les banques américaines à l'étranger à procéder à certaines opérations admises par les usages et les règlements locaux mais qui leur étaient interdites par la loi américaine (par exemple l'activité de courtage, c'est-à-dire de négociations de titres pour le compte de clients). Il s'agissait donc d'un amendement destiné à placer ces banques sur le même pied que les autres banques locales au point de vue concurrentiel. Je vous communiquerai le texte de cette loi aussitôt reçu.

En conclusion du présent rapport, je me pose la question suivante. Les relations existant entre une succursale de banque américaine en Suisse et son siège principal aux Etats-Unis sont gouvernées par un règlement interne. En vertu de celui-ci, le siège principal peut réclamer de la succursale les renseignements qu'il estime nécessaires pour la conduite des affaires générales. Or, le Gouvernement des Etats-Unis a accès aux dossiers du siège principal, en tout cas pour les enquêtes fiscales. La décision de la Cour Suprême citée plus haut donne également à l'Internal Revenue Service le pouvoir de demander la production de documents de la succursale par le moyen d'injonctions adressées à la direction du siège principal. De cette manière, le Gouvernement des Etats-Unis peut donc prendre connaissance de renseignements qu'il ne pourrait pas obtenir en les demandant directement à la succursale. Pour que le devoir de discrétion soit complètement assuré, il faudrait donc qu'il soit confirmé non seulement à l'égard du Comptroller of the Currency mais également envers le siège principal au moyen d'une clause qui devrait être insérée dans le règlement interne.

Je trouve au demeurant que la lettre du Comptroller of the Currency du 12 décembre 1962 relative à la First National City Bank à Genève comporte une certaine ambiguïté. D'une part le Comptroller of the Currency affirme que les activités de surveillance n'impliquent pas la communication de "contrats, de correspondance et de tout autre dossier concernant des affaires de clients". D'autre part, il expose que les renseignements obtenus sont traités d'une manière absolument confidentielle par le Comptroller of the Currency et qu'ils ne peuvent pas être l'objet d'un subpoena ni être transmis à une autorité d'investigation. \*Une déclaration de portée aussi générale ne correspond guère à la jurisprudence pragmatique et casuistique des administrations américaines. Une décision contraire peut en effet surgir soudain sur la base d'une demande de l'Internal Revenue Service.

Veillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma considération distinguée.

L'Ambassadeur de Suisse:

Durchschlage an D7 u PO gesandt

3.4.65

\*Au sur-  
plus,