

Ba 12.Feb.71 1 5

s.C.41.129.0.-FZ/gt

le 12 février 1971

Note au Chef du département

Nous vous remettons ci-joint les deux notes que vous nous avez demandées sur le secret bancaire et sur la Suisse en tant que "paradis fiscal".

L'administration des contributions nous fera encore parvenir un commentaire sur cette dernière question. Nous vous le transmettrons aussitôt que nous l'aurons reçu.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL  
Service économique et financier

Nussbaumer

Annexes: 2 notes

Ba 12.Feb.71 1 5

## Le secret bancaire suisse

1. Le secret bancaire fait partie de la protection de la liberté individuelle. Il se rapproche en cela du secret professionnel du médecin ou de l'avocat. Juridiquement, il a en Suisse un aspect civil et un aspect pénal. Sur le plan civil, on considère qu'il est un élément naturel des relations contractuelles unissant la banque à ses clients; son abandon équivaut à une violation des obligations contractuelles, ainsi qu'à une atteinte aux droits de la personnalité. En 1934, cette obligation de droit privé a été renforcée par une disposition de droit pénal (art. 47 de la loi sur les banques). Il s'agissait de lutter contre les tentatives des régimes totalitaires de ce temps visant à s'appropriier les avoirs déposés dans les banques suisses par des personnes poursuivies pour des motifs politiques ou racistes.
2. Les comptes numérotés n'assurent pas un secret plus étendu à l'égard des autorités. Ce n'est qu'un pur moyen technique destiné à empêcher toute violation du secret bancaire: les banques connaissent toujours l'identité des détenteurs des comptes, mais, dans le cas de comptes numérotés, seules quelques personnes choisies en sont informées.
3. Le secret bancaire n'est pas une institution propre à la Suisse. Beaucoup d'autres pays le connaissent. En Europe occidentale notamment, le banquier est généralement tenu, tout au moins en droit civil, de ne pas fournir de renseignements sans l'accord de ses clients, à moins d'y être contraint par la loi. Plusieurs Etats ont même inscrit le secret bancaire dans leur législation.

4. Le secret bancaire suisse n'a nullement un caractère absolu. D'une part, le client lui-même peut autoriser la banque à donner des renseignements à des tiers. D'autre part, le secret bancaire ne dispense pas le banquier de l'obligation de fournir des informations aux autorités. Ainsi, le banquier est tenu, notamment en vertu des lois de procédure pénale, de donner à l'autorité compétente les renseignements demandés et de témoigner en justice.

Une telle obligation de renseigner existe aussi vis-à-vis de l'étranger par suite des accords d'entraide judiciaire que la Suisse a conclus avec de nombreux pays. Des discussions sont en cours actuellement avec les USA en vue de la conclusion d'un tel accord en matière pénale. Notre pays a également adhéré, comme la France, à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959.

5. Toutefois, le secret bancaire s'applique en matière fiscale, ce qui est une caractéristique de notre pays. Ceci provient du fait qu'en droit fiscal suisse, les tiers (banques) ne sont généralement pas obligés de renseigner dans la procédure d'imposition et qu'en principe seul le contribuable lui-même peut être tenu de donner des renseignements. Il s'ensuit, sur le plan international, que nous n'accordons pas d'entraide judiciaire en matière fiscale. Cette conception prédomine d'ailleurs en Europe puisque la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale déjà mentionnée, du 20 avril 1959, exclut cette entraide dans les affaires pénales fiscales.

La Suisse a conclu des accords de double imposition avec toute une série de pays dont la France et les USA. Certains de ces accords prévoient des échanges d'informations pour assurer leur application. Contrairement à l'entraide judiciaire mentionnée plus haut, il s'agit ici d'une entraide administrative. Signalons que le Tribunal fédéral a récemment rendu, à propos de notre accord de double imposition avec les USA, un arrêt permettant la transmission d'informations aux autorités américaines dans un cas de fraude fiscale. (Il s'agit d'un cas très compliqué qui ne peut être résumé en quelques mots. Vous trouverez ci-joint, à toutes fins utiles, le communiqué de presse du Tribunal fédéral. Ce dernier n'a toutefois pas encore publié les motifs du jugement).

6. Si la Suisse est devenue une importante place financière internationale, cela n'est pas dû au seul secret bancaire, comme certains (qui en font un mythe) semblent le croire à l'étranger, mais bien à de nombreuses causes très diverses (voir "La Suisse: paradis fiscal").

## Suisse : "paradis fiscal"

1. Le pouvoir de prélever des impôts est réparti en Suisse, en raison de la structure fédéraliste de l'Etat, entre la Confédération, les cantons et les communes. Les cantons disposent d'une grande autonomie, ce qui explique les différences qui existent entre eux à cet égard.
  
2. Des dépenses qui dans d'autres pays sont endossées par l'Etat sont au contraire assumées en Suisse par l'individu (certaines charges sociales). Si l'on tient compte notamment de ce fait, la charge fiscale globale dans notre pays apparaît comme tout à fait normale. La fortune est assez lourdement imposée. Les salariés ne peuvent déduire dans leurs déclarations de revenus autant de frais et de charges que dans bien d'autres pays. Et pour ce qui est des entreprises, il ne faut pas oublier que la Suisse est un petit Etat dépendant beaucoup du marché mondial : ses entreprises sont par conséquent beaucoup plus sensibles à la charge fiscale que celles de pays plus grands, disposant de ressources naturelles et d'un vaste marché intérieur.  
  
Sur le plan international, les problèmes sont réglés dans le cadre des accords de double imposition, comme celui qui existe entre la Suisse et la France et qui a donné jusqu'ici satisfaction.
  
3. Quand on parle de la Suisse en tant que paradis fiscal, on a une vue fautive de la réalité. Beaucoup d'autres facteurs peuvent expliquer la venue en Suisse de capitaux

étrangers. Il s'agit donc de replacer cet élément dans le contexte plus général de la place financière suisse. Les principales raisons qui ont permis à cette dernière de prendre l'importance qu'elle a actuellement sont les suivantes : la neutralité qui nous a permis de rester à l'écart des conflits qui ont ravagé l'Europe; notre stabilité politique, sociale, économique et monétaire (la parité du franc suisse n'a pas été modifiée depuis 1936); les libertés étendues qui sont reconnues par la loi à l'individu en matière économique; la forte protection de la propriété privée; notre position centrale en Europe; la coexistence de plusieurs langues; l'efficacité de notre système bancaire, etc.

4. Mais du fait du développement considérable qu'a connu cette place financière après la deuxième guerre mondiale, il y a eu certains abus (banques, fonds de placement étrangers, sociétés dites "boîtes aux lettres"). Les autorités fédérales ont réagi en particulier par les mesures suivantes : en ce qui concerne les banques, un projet de loi visant à modifier la loi sur les banques, qui date de 1934, est actuellement en discussion au parlement. Le contrôle des autorités s'en trouvera sensiblement renforcé. Le Conseil fédéral a également pris au début de cette année un arrêté sur les fonds de placement étrangers qui font appel au public en Suisse ou à partir de la Suisse. Cet arrêté soumet lesdits fonds - qui avaient joui jusqu'alors d'une trop grande liberté - à une surveillance stricte, comparable à celle qui est exercée depuis plus longtemps sur les fonds suisses. Sur le plan fiscal, relevons qu'il existe un arrêté du Conseil fédéral permettant de lutter contre l'usage abusif des conventions de double imposition.

- 3 -

5. On a également accusé la Suisse de favoriser l'évasion de capitaux hors de certains pays.

Les autorités suisses pensent que la prospérité de l'économie mondiale est liée à la libre-circulation des capitaux entre Etats. Cette libre-circulation est d'ailleurs l'un des principes fondamentaux de l'OCDE, organisation dont la France fait partie comme la Suisse.

Les courants financiers entre Etats sont de plus si complexes qu'il est très difficile de distinguer entre, d'une part, les capitaux en fuite et, d'autre part, les mouvements normaux et souhaitables. En prenant des mesures contre les premiers, on risque d'entraver aussi considérablement les seconds.

La meilleure solution semble être que les pays qui souffrent d'une telle évasion de capitaux créent chez eux des conditions propres à atténuer ce phénomène.