

s.C.41.731.0.(1). - RL/bo

Berne, le 27 mai 1975

Monsieur Kurt Furgler  
Chef du Département de  
Justice et Police

3003 B e r n e  
-----

Monsieur Ernst Brugger  
Chef du Département de  
l'Economie publique

3003 B e r n e  
-----

Japon - Réciprocité bancaire

Monsieur le Conseiller fédéral,

- A -

- I -

La loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 11 mars 1971, prévoit, à son article 3 bis, 1er alinéa, lettre a, qu'une banque organisée selon le droit suisse, mais qui est en mains étrangères, n'est autorisée à s'établir en Suisse que si, entre autres conditions, la réciprocité est garantie par les Etats où les fondateurs étrangers de la banque ou les personnes physiques et morales qui les dominent ont leur domicile ou leur siège. L'article 5 de l'ordonnance d'exécution de ladite loi, du 17 mai 1972, précise de son côté que la réciprocité est assurée en particulier lorsque des personnes ayant leur siège ou domicile en Suisse sont à même d'ouvrir des ban-

./.

**Dodis**



- 2 -

ques dans l'Etat étranger et que les banques ainsi ouvertes dans l'Etat étranger ne sont pas soumises dans leurs activités à des dispositions nettement plus restrictives que celles qui sont applicables aux banques étrangères établies en Suisse. Il appartient à la Commission fédérale des banques d'autoriser une banque étrangère à s'établir en Suisse.

- II -

Une banque japonaise, la Dai-Ichi-Kangyo Bank, a demandé en 1973 à pouvoir créer une filiale en Suisse sous la forme d'une société anonyme. A la même époque, le Crédit Suisse a exprimé le désir d'ouvrir une filiale au Japon. L'établissement de banques étrangères dans ce pays dépend d'une décision des autorités, lesquelles disposent d'un pouvoir étendu d'appréciation. Les activités des banques étrangères y sont plus limitées que celles autorisées en Suisse.

La Commission fédérale des banques, estimant que le Japon ne garantit pas pleinement la réciprocité au sens de notre législation, considère que l'autorisation sollicitée par la banque japonaise ne peut pas être accordée. Il ne lui échappe pas cependant que le rejet de cette requête qui bénéficie du soutien actif du gouvernement japonais pourrait avoir des conséquences dommageables sur nos relations avec le Japon. Elle est ainsi arrivée à la conclusion que ce problème ne peut pas être résolu sur la seule base de la loi sur les banques, car il relève de la politique économique extérieure de la Confédération. Elle a donc suggéré de le régler par la conclusion d'un accord bilatéral avec le Japon.

- III -

Le problème de l'établissement de banques japonaises en Suisse, qui est lié à celui de l'établissement de banques suisses au Japon, s'est déjà posé en 1970. Un arran-

- 3 -

gement ad hoc passé avec le Ministère japonais des finances, approuvé par le Conseil fédéral le 21 décembre 1970, avait alors permis à la Commission fédérale des banques d'autoriser deux banques japonaises à s'établir en Suisse. La Société de Banque Suisse et l'Union de Banques Suisses ont été, à la même époque, autorisées à ouvrir chacune un établissement au Japon. Nous nous trouvons placés aujourd'hui devant une situation analogue. Une troisième banque japonaise, la Dai-Ichi-Kangyo Bank, désire créer une filiale à Zurich et une troisième banque suisse, le Crédit Suisse, entend en faire de même à Tokyo. Les autorités japonaises subordonnent l'octroi de l'autorisation sollicitée par le Crédit Suisse à l'accueil favorable de la requête présentée par la banque japonaise.

La Dai-Ichi-Kangyo Bank jouit au Japon du prestige attaché à la plus importante banque du pays (la quatrième sur le plan mondial). Les difficultés qu'elle rencontre à s'établir dans notre pays sont connues et suivies de près par les autorités japonaises et les milieux financiers.

Le Ministère japonais des finances connaît les particularités de notre législation et ses exigences. Il a obtenu d'un autre établissement financier japonais - qui avait déjà reçu l'autorisation des autorités japonaises de s'établir en Suisse - qu'il revienne sur sa demande afin de maintenir en face de la requête du Crédit Suisse la candidature d'une seule banque japonaise. Le Ministère japonais affirme en outre que les banques étrangères ne sont pas discriminées par rapport aux banques japonaises. Leur champ d'activité correspondrait, selon les banques suisses, pour l'essentiel, à celui ouvert aux banques japonaises. Vouloir demander un régime plus libéral pour les banques suisses équivaldrait à leur reconnaître une sphère d'activité plus large que celle des autres banques étrangères, voire même des banques japonaises.

./.

- 4 -

L'attitude suisse est difficilement comprise par les Japonais. Leur bon vouloir dans cette affaire est évident. Ils nous l'ont démontré maintes fois. Nos exigences juridiques ne les convainquent pas: n'avons-nous pas déjà autorisé, dans des circonstances analogues, deux banques japonaises à s'établir en Suisse? On s'étonne à Tokyo de la difficulté d'aboutir, alors que la garantie d'autoriser le Crédit Suisse à ouvrir une filiale à Tokyo a été accordée formellement depuis longtemps. Cette situation préoccupe les milieux suisses au Japon. Ils craignent d'avoir à subir les conséquences du mécontentement du Gouvernement japonais, qui est très bien disposé à leur égard. En Suisse, le Crédit Suisse réagit avec vigueur à cause de la discrimination dont il est victime par rapport à la Société de Banque Suisse et à l'Union de Banques Suisses qui ont pu s'établir au Japon à la suite de l'arrangement approuvé par le Conseil fédéral le 21 décembre 1970. En fait, il y a une part d'arbitraire évident étant donné que les circonstances actuelles sont quasi celles de 1970.

## - IV -

Dans son message du 13 mai 1970 concernant la révision de la loi sur les banques<sup>1)</sup>, le Conseil fédéral a relevé que la clause de la réciprocité doit, dans certains cas, protéger notre système bancaire des emprises étrangères peu souhaitables (caractère restrictif de la réciprocité), mais aussi viser, dans d'autres cas, à permettre à nos banques de s'établir à l'étranger (caractère expansif de la réciprocité). C'est précisément ici le cas: l'autorisation sollicitée par le Crédit Suisse de s'installer au Japon est subordonnée à l'octroi du permis demandé par la Dai-Ichi-Kangyo Bank.

---

1) FF 1970 I 1157

- 5 -

- V -

L'examen des nombreux cas de réciprocité qui se sont présentés depuis l'entrée en vigueur de la loi révisée sur les banques a montré leur grande complexité. Les différences entre les législations bancaires sont considérables et il est fréquemment difficile de déterminer de façon précise les conditions mises à l'ouverture et à l'activité des banques suisses à l'étranger. Les décisions à prendre dans ce domaine sont, dans une large mesure, affaire d'appréciation. En matière bancaire, la réciprocité absolue ou intégrale n'existe pas. La définition contenue à l'article 5 de l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur les banques, du 17 mai 1972, est incomplète; elle correspond à une notion relative de la réciprocité. La loi n'exclut cependant pas expressément la réciprocité numérique, qui trouve principalement application dans les relations avec des pays, comme le Japon, dans lesquels les autorités sont libres de décider si elles veulent ou non autoriser une banque étrangère à s'établir sur leur territoire. Dans les cas de ce genre, il est le plus souvent nécessaire de négocier avec les autorités étrangères. Ces négociations ne peuvent être menées par la Commission fédérale des banques, mais par le Département politique fédéral. Cette réciprocité numérique répond au surplus à un des objectifs essentiels du législateur, qui est de soumettre à un contrôle strict l'admission de nouvelles banques étrangères en Suisse.

Compte tenu de la situation nouvelle créée par l'entrée en vigueur de l'ordonnance d'exécution de la loi sur les banques, l'arrangement conclu en 1970 ne peut plus être invoqué. Nous estimons, dans ces conditions, que la meilleure solution est la conclusion d'un accord entre la Suisse et le Japon portant sur l'établissement, d'une part, de la Dai-Ichi-Kangyo Bank en Suisse et, d'autre part, du Crédit Suisse au Japon. Cet accord international, résultat des négociations menées avec les autorités japonaises, sera

./.

- 6 -

conclu sous la forme d'un échange de lettres entre l'Ambassade de Suisse et le Ministère japonais des finances. Le Conseil fédéral est, à notre avis, compétent pour conclure de son propre chef un tel accord, qui n'implique aucune obligation nouvelle pour la Confédération. En effet, l'engagement pris, du côté suisse, de considérer la réciprocité comme garantie si les autorités japonaises autorisent le Crédit Suisse à s'installer dans ce pays ne sort pas du cadre de la réciprocité telle qu'elle est prévue à l'article 3 bis de la loi fédérale sur les banques. En outre et surtout, la conclusion d'un tel accord est dictée par le souci de défendre nos intérêts économiques généraux au Japon et constitue dès lors une mesure que le Conseil fédéral est autorisé à prendre dans l'intérêt des relations extérieures de la Suisse.

La Division fédérale de la justice cependant ne partage pas notre manière de voir. Elle estime que l'accord envisagé ne pourrait pas être conclu par le Conseil fédéral sans l'approbation des Chambres fédérales. Elle considère en effet que la solution conventionnelle proposée dérogerait à la réglementation légale en ce qui concerne la compétence de constater l'existence de la réciprocité.

- VI -

Il est en définitive dans notre intérêt que le Japon ne nous accorde pas la réciprocité bancaire intégrale ou relative. Sinon, la Commission fédérale des banques serait tenue, conformément à la loi sur les banques, d'autoriser toutes les banques japonaises qui le demandent à s'établir dans notre pays. Or nous savons par les rapports de notre Ambassade que c'est le désir de nombreuses d'entre elles. Quatorze banques japonaises figurent sur la liste

./.

- 7 -

des 50 plus grandes banques mondiales. La défense de nos intérêts généraux au Japon, le souci de ne pas discriminer pour les raisons qui nous sont propres les banques suisses dans ce pays et celui d'éviter un afflux inopportun de banques japonaises en Suisse, l'importance internationale de l'économie nipponne, celle de ses marchés financier et monétaire, sans compter les excellentes relations que nous entretenons par ailleurs avec le Japon, concourent à donner à ce cas de réciprocité bancaire un caractère spécifique justifiant la solution que nous proposons dans le cas d'espèce.

Cette proposition porte sur les points suivants:

1. L'approbation de l'échange de lettres ci-joint entre l'Ambassade de Suisse à Tokyo et le Ministère japonais des finances.<sup>1)</sup>
2. L'autorisation donnée à l'Ambassade de Suisse à Tokyo de procéder à cet échange de lettres.
3. La décision de constater, sur la base de cet échange de lettres, à l'intention de la Commission fédérale des banques, qu'en ce qui concerne la demande d'autorisation de s'établir en Suisse présentée par la Dai-Ichi-Kangyo Bank, la réciprocité est garantie par le Japon.

./.

---

1) Il n'est pas à exclure qu'au cours de la phase finale de négociation avec les Japonais la teneur de ces lettres doive être quelque peu modifiée. Il ne pourra cependant s'agir que de corrections mineures ne devant pas toucher à la substance.

- 8 -

- B -

Le cas japonais illustre à l'envi les difficultés que ne cessent de nous causer une réglementation inadéquate. Le problème d'une révision partielle de la loi est en conséquence d'ores et déjà posé.

Cette conclusion s'impose à l'esprit par les développements suivants:

La condition de la réciprocité était déjà prévue à l'article 2 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, du 8 novembre 1934. Cette disposition ne concernait cependant que les sièges, succursales et agences de banques étrangères, ainsi que les représentants des banques étrangères qui exerçaient leur activité en Suisse. Il incombait au Conseil fédéral de déterminer si les conditions requises - et notamment celle de la réciprocité - étaient remplies. Les banques en mains étrangères organisées selon le droit suisse échappaient à cette exigence.

En 1969, en raison des dangers de l'influence étrangère croissante au sein de notre système bancaire, l'Assemblée fédérale adopta un arrêté fédéral urgent instituant le régime du permis pour les banques en mains étrangères soumises au droit suisse. La réciprocité devait être garantie par les Etats concernés. La Commission des banques était compétente pour délivrer l'autorisation. Les établissements bancaires relevant de droits étrangers (sièges, succursales, représentations) devaient, en revanche, et comme précédemment, obtenir une autorisation du Conseil fédéral.

La loi révisée sur les banques, entrée en vigueur le 1er juillet 1971, a repris les dispositions de l'arrêté fédéral du 21 mars 1969. Elle s'applique depuis lors par analogie aussi aux sièges, succursales et représentations de banques étrangères. Le Conseil fédéral n'a ainsi en principe plus aucune décision à prendre dans ce genre d'affaire.

./.

- 9 -

Dès 1969, il était cependant apparu que les décisions relatives à l'existence ou non de la réciprocité étaient, dans une large mesure, affaire d'appréciation, qu'elles devaient être précédées d'enquêtes souvent approfondies à l'étranger et qu'une négociation serait, selon les cas, nécessaire. A l'instigation de notre Département, le Conseil fédéral avait donc proposé, dans son message du 13 mai 1970 concernant la révision partielle de la loi sur les banques de 1934, qu'il devait appartenir au Conseil fédéral de prendre acte, dans chaque cas particulier, que la réciprocité était garantie. Les considérations qu'il avait développées à l'appui de sa proposition soulignaient notamment que les décisions dont il s'agit devaient se fonder sur une sérieuse connaissance de la situation régnant à l'extérieur et devaient être prises aussi à la lumière de nos relations avec l'étranger. De par leur nature même, elles devaient être du ressort du Conseil fédéral.

Ce point de vue fut controversé au Parlement. Le Conseil des Etats, soucieux de dépolitiser ce genre d'affaire, décida de confier à la Commission fédérale des banques le soin de juger si la réciprocité est garantie. Au Conseil national deux opinions s'exprimèrent: celle de la majorité de la Commission parlementaire qui proposa d'adhérer à la décision du Conseil des Etats, et celle de la minorité qui proposa de suivre le projet du Conseil fédéral. Cette dernière proposition l'emporta. Il y avait donc divergence entre les deux Chambres. L'examen du projet de loi en révéla quelques autres, sans intérêt ici. A l'exception du point concernant la réciprocité, le Conseil des Etats se rallia aux décisions du Conseil national. Deux rapporteurs durent derechef s'exprimer au Conseil national au sujet de cette question de la compétence en matière de réciprocité bancaire. Celui de la majorité recommanda à nouveau le ralliement à la décision du Conseil des Etats (compéten-

- 10 -

ce donnée à la Commission des banques) et celui de la minorité maintint sa proposition de donner la compétence au Conseil fédéral. La proposition de la majorité de la Commission l'emporta finalement par 70 contre 50.

Les comptes rendus sténographiques témoignent que les arguments développés par la minorité étaient plus motivés que ceux de la majorité de la commission qui sembla finalement n'attacher qu'une importance secondaire à la question. (cf.annexe)

L'application de la loi révisée a confirmé les faiblesses que certains y avaient d'emblée décelées. Le système retenu peut entraîner des situations absurdes et léser nos intérêts. Il pourrait conduire ainsi la Commission fédérale des banques à autoriser l'établissement de banques étrangères indésirables <sup>1)</sup>. Dans d'autres cas où une solution positive apparaît nécessaire pour défendre nos intérêts économiques généraux et ceux de nos banques, la Commission, estimant que la réglementation applicable à l'établissement de banques étrangères dans les pays en cause ne garantit pas la réciprocité, rejette les demandes d'autorisation. La Commission fédérale des banques est consciente des inconvénients de cette réglementation. Mais elle est liée par la loi et ses décisions sont sujettes à recours

./.

---

1) La Banque Nationale de la République de Chine (Taiwan) recherche les moyens de s'établir en Suisse. Ce cas a pu pour l'instant être différé, la réglementation formosane imposant certaines restrictions en matière de réciprocité. Mais cette banque (qui est en fait la banque centrale) est en mesure de faire modifier la loi sur ce point. Le cas échéant la réciprocité serait donnée et la Commission fédérale des banques ne pourrait pas écarter la requête. Il est inutile de s'étendre sur les conséquences d'une telle décision sur nos relations avec la Chine populaire!

au Tribunal fédéral. Les difficultés résultant de la solution choisie par les Chambres fédérales donnent lieu à des interventions auprès du Département politique. Les gouvernements intéressés protestent contre l'attitude de la Commission, jugée peu compatible avec les intérêts réciproques des parties en cause.

Nous considérons par conséquent qu'une révision de la loi fédérale sur les banques en ce qui concerne la question de la réciprocité s'impose. L'expérience a démontré que les motifs invoqués dans le message du 13 mai 1970, comme aussi par la minorité de la Commission du Conseil national, pour donner au Conseil fédéral la compétence de se prononcer sur la réciprocité étaient pertinents. La constatation que la réciprocité est garantie implique nécessairement un certain pouvoir discrétionnaire de la part de l'autorité qui statue. De par sa nature même, une telle décision doit appartenir au Conseil fédéral et non pas à un organisme soumis au contrôle du Tribunal fédéral. S'il n'est pas possible de faire abstraction des considérations politiques qui peuvent être déterminantes dans un cas particulier, il n'en demeure pas moins que le Conseil fédéral serait tenu de s'assurer que la réciprocité de fait est garantie par l'Etat étranger. Cette opinion est partagée aussi bien par l'Administration fédérale des finances que par la Division du commerce et la Commission des banques. La révision que nous proposons pourrait prendre place éventuellement dans le cadre plus large d'une révision partielle de la loi déjà envisagée sur d'autres points par le Département des finances.

En raison des délais prolongés à attendre de cette procédure, il conviendrait cependant de régler d'abord séparément le cas de la banque japonaise selon la proposition de la page 7.

- 12 -

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral,  
l'assurance de notre considération distinguée.

Département politique fédéral

Graber

Annexes: projet d'échange de lettres  
extraits de comptes rendus  
sténographiques