



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss
 Décision
 Decisione

1216

Berna, le 1er juillet 1985

3 juillet 1985

Pour la séance du
 Conseil fédéral
 du 3 juillet 1985
Confidentiel

Au Conseil fédéral

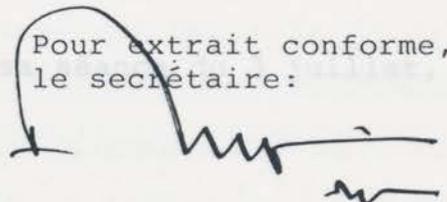
Rapport et recommandation de l'OCDE sur
 Fiscalité et usage abusif du secret bancaire / Nouvelle
 situation / Marche à suivre / Information

Vu la proposition du DFF du 1er juillet 1985
 Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

Rapport et recommandation de l'OCDE sur
 Fiscalité et usage abusif du secret bancaire /
décidé:

1. Il est pris connaissance du rapport du DFF.
2. Il est pris connaissance, en l'approuvant, de la déclaration du représentant de la Suisse au Conseil de l'OCDE le 3 juillet 1985.
3. Il est pris connaissance, en l'approuvant, de la conception de l'information. Le texte d'information complémentaire est approuvé avec des modifications (1er alinéa: biffer "car il ouvrirait une brèche dans notre conception du secret bancaire".
 2e alinéa: - ajouter: le Conseil de l'OCDE
 - modifier la 2e phrase: "La Suisse ... lacunaire et unilatéral. Le Rapport ...")

Pour extrait conforme,
 le secrétaire:



1. Décision du comité exécutif de l'OCDE et proposition au Conseil du 3 juillet

Organe de transmission, le Comité exécutif a décidé le 28 juin au Conseil de l'OCDE du 3 juillet:

en diffusion générale le Rapport
 la recommandation au Comité des affaires fiscales
 délibération ultérieure, en tenant compte de la dis-
 sein du Comité exécutif du 28 juin.

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Bailage				
LV	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	6	-
		EDI		
	X	EJPD	5	-
		EMD		
X		EFD	12	-
	X	EVO	5	-
		EVED		
	X	EK	3	-
	X	EFK	2	-
	X	Fin. Del.	2	-





EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

Berne, le 1er juillet 1985

Pour la séance du
 Conseil fédéral
 du 3 juillet 1985

Au Conseil fédéral

Distribué

CONFIDENTIEL

Rapport et recommandation de l'OCDE sur
 Fiscalité et usage abusif du secret bancaire /
 Nouvelle situation / Marche à suivre / Information

1. Point de départ

Lors de sa séance du 26 juin 1985, le Conseil fédéral a décidé en cette affaire:

- d'approuver la recherche d'une solution de rechange consistant à dissocier dans la décision du Conseil de l'OCDE (fixée au 3 juillet) le Rapport (qui serait mis en diffusion) et la Recommandation (qui serait renvoyée au Comité des affaires fiscales (CAF), organe non-décisionnel)
- de réexaminer la situation à sa séance du 3 juillet, en fonction des résultats obtenus.

2. Décision du comité exécutif de l'OCDE et proposition au Conseil du 3 juillet

Organe de transmission, le Comité exécutif a décidé le 28 juin de proposer au Conseil de l'OCDE du 3 juillet:

- de mettre en diffusion générale le Rapport
- de remettre la Recommandation au Comité des affaires fiscales pour considération ultérieure, en tenant compte de la discussion au sein du Comité exécutif du 28 juin.

Cette proposition correspond précisément à la solution de rechange, dite "proposition Zwahlen". Le Rapport et la Recommandation sont dissociés. Le Conseil de l'OCDE ne se prononce plus sur la Recommandation qui est donc retirée de l'ordre du jour.

Un rebondissement le 3 juillet est très improbable. Si contre toute attente, des délégués d'autres Etats demandaient que le Conseil se saisisse tout de même de la Recommandation, notre représentant proposerait l'ajournement de la discussion, ce qui serait sans doute accepté.

L'aboutissement de la solution de rechange est le résultat de diverses démarches de nos missions diplomatiques auprès de plusieurs Etats étrangers qui l'ont, soit appuyée, soit se sont engagés à ne pas s'y opposer. Il est aussi dû à l'intense activité sur place de notre représentant à l'OCDE.

La décision du Comité exécutif a fait l'objet d'informations et de commentaires depuis Paris dans la presse du 29 juin (NZZ et Basler Zeitung notamment). Il a été convenu entre les services intéressés de l'administration fédérale qu'aucune réaction ne serait communiquée à la presse avant le 3 juillet.

3. Appréciation de la nouvelle situation

Le renvoi de la Recommandation au CAF ne donne pas la garantie absolue que ce document - amendé ou non - ne reviendra jamais au Conseil de l'OCDE pour décision. Mais il y a des chances réelles que la Recommandation soit finalement abandonnée. Nos représentants dans les diverses instances de l'OCDE s'y emploieront avec vigilance.

Dans l'hypothèse, où malgré nos efforts, la Recommandation reviendrait au Conseil, le Conseil fédéral serait à nouveau et

en temps utile, saisi de la question pour décision.

4. Déclaration du représentant de la Suisse au Conseil de l'OCDE du 3 juillet

Le projet de déclaration de l'ambassadeur Zwahlen figurant dans notre proposition du 20 juin a été remanié pour tenir compte de la nouvelle situation; on en a retiré tout ce qui concernait la Recommandation (cf. annexe 1).

Au sujet du Rapport, il est dit que la Suisse, tout en ne pouvant s'y rallier ^{*)}, ne s'oppose pas à sa mise en diffusion. On évite le terme d'abstention qui aurait pu créer une confusion dans l'opinion publique avec une éventuelle abstention sur la Recommandation. L'appréciation du Rapport lui-même reste la même.

Par ailleurs, l'Autriche s'est jointe à la Suisse et au Luxembourg pour déclarer qu'elle ne pouvait pas se rallier au Rapport.

5. Information

Etant donné la nouvelle situation, nous estimons qu'il ne se justifie plus de donner à la presse une Déclaration du Conseil fédéral telle qu'elle était prévue dans notre proposition du 20 juin 1985, mais plutôt une information complémentaire.

*) Le texte du Rapport le dit explicitement dans une Remarque.

Cette information complémentaire (cf. annexe 2)

- expliquerait le déroulement des événements
- montrerait le rôle joué par la Suisse
- présenterait, avec prudence et sans triomphalisme, le résultat obtenu comme satisfaisant

dans le but également de remettre certaines choses en place (critiques infondées).

Cette information complémentaire accompagnerait deux autres documents remis à la presse:

- 1) déclaration de l'ambassadeur Zwahlen (annexe 1)
- 2) Le Rapport

L'information serait donnée lors de l'orientation sur la séance du Conseil fédéral par le Secrétaire général du DFF qui a présidé le groupe opérationnel interdépartemental, entouré d'un spécialiste de l'AFC et de l'OFAEE.

L'ambassadeur Zwahlen procéderait à la même information à Paris.

6. Résultats de la petite consultation

Cette proposition est le résultat de la concertation entre le Département des finances, le Département des affaires étrangères et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures. La coordination a été assurée avec l'ambassadeur Zwahlen.

Au vu de ce qui précède, le Département fédéral des finances

p r o p o s e

de prendre la décision ci-jointe.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES

Support et recommandation du l'OCDE sur
Fiscalité et Usage Abusif du secret bancaire /
Nouvelle situation / Marche à suivre / Information



Stich

Vu la proposition du DFF du 10 juillet 1985
Vu les délibérations du Conseil fédéral du 21 août

Annexes:

Projet de décision

1. Projet de déclaration du représentant de la Suisse au Conseil de l'OCDE du 3 juillet 1985
2. Information complémentaire donnée à la presse (en français; version allemande suit)

Pour extrait conforme
Le secrétaire:

Extrait du procès-verbal:

Chancellerie fédérale (3)
DFF 12 (SG 7, AFC 3, AFF 2)
DFAE (4)
DFJP (2)
DFEP (3)

Projet de déclaration
 du Représentant de la Suisse
 au Conseil de l'OCDE du 3 juillet 1985

Rapport et recommandation du l'OCDE sur
 Fiscalité et usage abusif du secret bancaire /
 Nouvelle situation / Marche à suivre / Information

Vu la proposition du DFF du 1er juillet 1985
 Vu les délibérations du Conseil fédéral, il est

décidé

1. Il est pris connaissance du rapport du DFF
2. Il est pris connaissance, en l'approuvant, de la déclaration
 du représentant de la Suisse au Conseil de l'OCDE le
 3 juillet 1985
3. Il est pris connaissance, en l'approuvant, de la conception
 de l'information et du texte d'information complémentaire.

Pour extrait conforme

Le secrétaire:

Il va sans dire que nos Autorités ont une tout autre perception de
 secret bancaire. Ce dernier est une institution fondamentale de
 l'ordre juridique suisse destinée à protéger la sphère privée du
 citoyen. En ce sens, il est indissociable du système démocratique
 et du strict respect des libertés individuelles en vigueur dans
 son pays. Le peuple suisse, par référendum, a d'ailleurs réaffirmé
 le 20 mai 1984, à une écrasante majorité, son attachement à cette
 institution.

Les Autorités suisses n'ont pas l'intention de réfuter ici en dé-
 tail les thèses du rapport sur les causes de l'évasion fiscale et
 de la fuite de capitaux. Elles tiennent cependant à souligner que

Projet de déclaration
du Représentant de la Suisse
au Conseil de l'OCDE du 3 juillet 1985

La Suisse ne peut pas se rallier au rapport intitulé : "Fiscalité et usage abusif du secret bancaire" (réf. DAFPE/CFA/84.5), mais elle ne s'oppose pas à sa mise en diffusion.

Les Autorités suisses ne peuvent pas se rallier à ce rapport, car elles estiment qu'il est superficiel, unilatéral et, d'une façon générale, bien en deçà, au plan de la qualité, de ce que l'on peut attendre d'une organisation comme l'OCDE, réputée pour son sérieux et pour son esprit scientifique. Elles constatent qu'il n'a pas été tenu compte, dans ce document, des propositions d'amendements de principe qui avaient été présentées, dès le début, par la Délégation suisse. Il n'est, notamment, pas fait de distinction claire entre des notions, pourtant essentielles à leurs yeux, d'évasion et de fraude fiscales ou d'entraide judiciaire en matière pénale et d'entraide administrative. En outre, le secret bancaire y est dépeint d'une manière systématiquement défavorable et comme une cause importante de l'évasion fiscale et de la fuite de capitaux.

Il va sans dire que mes Autorités ont une tout autre perception du secret bancaire. Ce dernier est une institution fondamentale de l'ordre juridique suisse destinée à protéger le domaine privé du citoyen. En ce sens, il est indissociable du système démocratique et du strict respect des libertés individuelles en vigueur dans mon pays. Le peuple suisse, par référendum, a d'ailleurs réaffirmé, le 20 mai 1984, à une écrasante majorité, son attachement à cette institution.

Les Autorités suisses n'ont pas l'intention de réfuter ici en détail les thèses du rapport sur les causes de l'évasion fiscale et de la fuite de capitaux. Elles tiennent cependant à souligner que

ces causes sont aussi nombreuses que complexes. Des facteurs tels qu'une pression fiscale excessive ou mal répartie, le manque de confiance résultant de politiques économiques inadéquates ou le haut niveau des taux d'intérêt pratiqués dans certains pays leur paraissent jouer, dans ce domaine, un rôle déterminant.

Lors de leur dernière réunion des 11 et 12 avril, les ministres des pays membres de l'OCDE sont convenus d'adopter des politiques économiques propres à améliorer les performances de leurs économies. Ils ont souligné, dans ce contexte, la nécessité de supprimer les rigidités structurelles qui en entravent le fonctionnement. Mes Autorités pensent que la solution des problèmes de l'évasion fiscale et de la fuite de capitaux réside essentiellement dans la mise en oeuvre de mesures de ce type et non pas dans la recherche illusoire d'un bouc émissaire à l'extérieur.

La Suisse a, à plusieurs reprises, donné des preuves de sa volonté de réprimer diverses utilisations abusives du secret bancaire. Il suffit de rappeler brièvement les principales dispositions prises à cet égard ces dernières années :

- la Convention de 1977, renouvelée en 1982, relative à l'obligation de diligence des banques, aux termes de laquelle les banques suisses sont tenues de vérifier l'identité de leurs clients et de s'abstenir de toute assistance active en matière de fuite de capitaux,
- la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale qui permet d'accorder l'entraide judiciaire en cas d'escroquerie fiscale,
- enfin, tout récemment, la proposition de modification du Code pénal suisse concernant les opérations d'initiés qui, si elle est acceptée par le Parlement, permettra d'accorder l'entraide judiciaire dans ce secteur également.

Mes Autorités se sont par conséquent montrées sensibles aux néces-

sités de la coopération internationale. Elles ne sont, par contre, pas prêtes à se rallier à des rapports qui, en s'en prenant à la substance même du secret bancaire, vont à l'encontre de l'ordre juridique suisse.

Information complémentaire

Le Conseil fédéral a pris connaissance des décisions du Conseil de l'OCDE sur la question dite "Fiscalité et usage abusif du secret bancaire".

Le Rapport est mis en diffusion. La Suisse n'a pu cependant se rallier à ce texte qui est lacunaire, unilatéral et superficiel. Le Rapport mentionne expressément dans une phrase cette prise de position.

Le représentant de la Suisse auprès de l'OCDE a fait une déclaration en ce sens aujourd'hui au Conseil de l'organisation.

Tout au long du traitement de ce Rapport dans les diverses instances de l'OCDE, les représentants de la Confédération ont de la manière la plus nette, d'une part exprimé leur opposition de principe et d'autre part formulé de multiples critiques envers ce document. Ils ont notamment rappelé que notre pays entend s'en tenir à sa conception du secret bancaire.

Le Rapport n'est accompagné d'aucune Recommandation. Un projet en ce sens a été discuté dans les instances techniques de l'OCDE. La Suisse s'est opposée à ce que cette Recommandation ne soit pas soumise pour décision au Conseil, compétent en la matière.

Selon la décision de ce jour du Conseil de l'OCDE le projet de Recommandation est renvoyé au Comité des affaires fiscales

Rapport de l'OCDE

"Fiscalité et usage abusif du secret bancaire"

Information complémentaire

Le Conseil fédéral a pris connaissance des décisions du Conseil de l'OCDE sur la question dite "Fiscalité et usage abusif du secret bancaire".

Un Rapport est mis en diffusion. La Suisse n'a pu cependant se rallier à ce texte qui est lacunaire, unilatéral et superficiel. Le Rapport mentionne expressément dans une remarque cette prise de position.

Le Représentant de la Suisse auprès de l'OCDE a fait une déclaration en ce sens aujourd'hui au Conseil de l'organisation.

Tout au long du traitement de ce Rapport dans les diverses instances de l'OCDE, les représentants de la Confédération ont, de la manière la plus nette, d'une part exprimé leur opposition de principe et d'autre part formulé de multiples critiques envers ce document. Ils ont notamment rappelé que notre pays entend s'en tenir à sa conception du secret bancaire.

Le Rapport n'est accompagné d'aucune Recommandation. Un projet en ce sens a été discuté dans les instances techniques de l'OCDE. La Suisse s'est employée à ce que cette Recommandation ne soit pas soumise pour décision au Conseil, compétent en la matière.

Selon la décision de ce jour du Conseil de l'OCDE le projet de Recommandation est renvoyé au Comité des affaires fiscales

pour "considération ultérieure". Les autorités suisses continueront de suivre avec la plus grande attention la suite des travaux.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES

Service de presse et d'information

3 juillet 1985

Le rapport est mis en diffusion. La Suisse n'a pu obtenir de l'OCDE le texte qui est inclus dans le rapport mentionné expressément dans une lettre prise en considération. Le représentant de la Suisse auprès de l'OCDE a fait une déclaration en ce sens aujourd'hui au Conseil de l'Organisation. Tout au long du traitement de ce rapport dans les divers instances de l'OCDE, les représentants de la Confédération ont de la manière la plus nette, d'une part exprimé leur opposition de principe et d'autre part formulé de multiples critiques sur ce document. Ils ont notamment rappelé que notre pays accordait son plein soutien à sa conception du secteur bancaire. Le rapport n'est accompagné d'aucune recommandation. Un projet en ce sens a été discuté dans les instances techniques de l'OCDE. La Suisse s'est employée à ce que cette recommandation ne soit pas soumise pour décision au Conseil. Cependant en la matière, la recommandation est renvoyée au Comité des affaires financières.



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

14

Berne, le 24 juin 1985

Pour la séance du
 Conseil fédéral
 du 26 juin 1985

Au Conseil fédéral

Confidentiel

Distribué

Rapport et recommandation de l'OCDE sur
 Fiscalité et usage abusif du secret bancaire /
 Prise de position de la Suisse et marche à suivre / Information

1. Le 3 juillet prochain, le Conseil de l'OCDE - organe de décision en l'espèce - se prononcera sur:
 - la mise en circulation d'un Rapport intitulé Fiscalité et usage du secret bancaire (Annexe 1)
 - une Recommandation aux gouvernements des pays membres sur l'assouplissement du secret bancaire à des fins fiscales et sur le développement des échanges de renseignements d'origine bancaire entre Etats concernés (cf. page 9 de l'annexe 1).

2. Le 8 mai 1985, le Conseil fédéral a "pris connaissance, en l'approuvant de la note" du Département des finances du 2 mai par laquelle instruction était donnée à notre représentant au Conseil de l'OCDE, l'ambassadeur Zwahlen, de s'abstenir lors du vote sur la recommandation. Une telle prise de position a pour effet que la recommandation n'est pas applicable à la Suisse (art. 6 de la Convention de l'OCDE). Un rejet aurait pour conséquence d'empêcher l'adoption du projet, en vertu de la règle du consensus en vigueur à l'OCDE.

Le 17 juin, le Conseil fédéral a implicitement confirmé cette position et ses instructions à son représentant à l'OCDE lorsqu'il a adopté la réponse à l'Interpellation urgente Eisenring du 3 juin (Annexe 2). Si cette réponse n'a pas rendu publique la détermination de principe du gouvernement, elle a été comprise comme une intention d'abstention.

3. Objet de la présente proposition

Cet objet est, à la lumière du débat du Conseil national sur l'Interpellation urgente Eisenring, de la discussion dans l'opinion et les milieux politiques économique et du Postulat Eisenring du 18 juin (Annexe 3):

- a) de prendre connaissance, en l'approuvant, de la déclaration de l'ambassadeur Zwahlen motivant l'abstention de la Suisse au Conseil de l'OCDE du 3 juillet 1985 (Annexe 4).
- b) d'approuver le texte d'un communiqué rendu public le 3 juillet à Berne par lequel le Conseil fédéral explique son attitude (Annexe 5).
- c) d'approuver une conception de l'information sur cette affaire.
- d) de prendre connaissance des derniers développements, en particulier de l'entretien à Tokio entre le Chef du département des finances et le secrétaire général de l'OCDE pour envisager les chances et les conséquences d'une éventuelle solution de rechange.

4. Problématique de la position de la Suisse

4.1 Pour des raisons de principe, la Suisse n'a pu se rallier au Rapport (Point 25, p. 7 du Rapport) pas plus qu'elle ne peut approuver la Recommandation. Si elle s'abstient sur ce second texte, c'est pour ne pas en empêcher l'adoption, une adoption qui ne lie pas juridiquement ni - croyons-nous - politiquement la Confédération. Un refus de la recommandation aurait les inconvénients suivants:

- isolement de la Suisse dans un organisme multilatéral qui est sa "famille", le monde occidental industrialisé.
- refus d'une coopération entre Etats qui la souhaitent alors qu'elle n'est pas recommandée à la Suisse du fait de son abstention.
- confirmation pour certains Etats étrangers de thèses infondées selon lesquelles la Suisse est un refuge pour les capitaux en fuite et l'évasion fiscale.

Ces arguments ont un poids évident. Malheureusement, la campagne de presse et le débat au Conseil national ont accrédité l'impression que le Conseil fédéral, en s'abstenant, manquerait de courage et de fermeté dans la défense des intérêts légitimes de la place financière suisse. Cela est doublement regrettable. D'une part, cela est faux. D'autre part, seules des décisions du Parlement, voire du peuple et des cantons, pourraient assouplir la législation en matières bancaire et fiscale.

On peut même défendre la thèse qu'une abstention suisse apporterait un avantage de concurrence à notre place financière, puisque nous serions les seuls, avec le Luxembourg, à ne pas approuver la Recommandation de l'OCDE qui est donc applicable aux 22 autres Etats-membre.

Si la Recommandation n'est pas applicable à la Suisse, on ne peut nier qu'elle aura néanmoins un certain impact politique.

Dans le débat du Conseil national, l'un des arguments en faveur du rejet de la Recommandation a été tiré du précédent que constituerait le modèle élaboré par l'OCDE (1977) en matière de double imposition. Or, la Suisse a fait, à l'époque, des réserves à propos de ce modèle, en particulier sur l'échange de renseignements et son extension. Dans les négociations ou renégociations de conventions de double-imposition, la Suisse est restée intraitable lorsque la partie étrangère, s'appuyant sur le modèle de l'OCDE, a demandé une extension de l'échange de renseignements, allant au-delà de ce qui est nécessaire pour l'application des dites conventions. Rien n'a été concédé à ce titre.

Nous pensons que cet exemple est une réponse pertinente à l'argument mentionné plus haut. Il doit en être fait état dans l'information.

4.2 Le débat parlementaire et public a démesurément grossi l'importance et la portée du Rapport et de la Recommandation. Pour justifier sa décision d'abstention, le Conseil fédéral doit remettre les choses à leur juste place par une information complète et solide.

Cette information comprendrait:

- une explication politique de la décision d'abstention (Annexe 5)
- la déclaration de l'ambassadeur Zwahlen (Annexe 4)
- une documentation (en préparation) expliquant la portée juridique de la Recommandation et les efforts des représentants suisses dans les diverses étapes du processus de décision de l'OCDE depuis 1977 (groupe de travail, Comité des affaires fiscales); à chaque étape de cette procédure, nos représentants ont fait valoir leurs objections, leur opposition et ont réservé la décision finale du Conseil fédéral.

- les textes du Rapport et de la Recommandation (Annexe 1).

Ces documents seraient remis à la presse à Berne et aux correspondants de la presse suisse à Paris le 3 juillet.

5. Derniers développements

Lors de son séjour à Tokio (Groupe des Dix), le chef du Département des finances a rencontré le secrétaire général de l'OCDE, M. Paye. Il ne ressort pas de ce contact qu'une solution de rechange consistant à repousser le traitement de l'affaire du Conseil de l'OCDE le 3 juillet ait beaucoup de chances d'aboutir. Il est en effet bien tard pour ce faire.

L'ambassadeur Zwahlen devait s'entretenir le 24 juin à ce sujet avec M. Paye.

Avec un ajournement de la décision du Conseil de l'OCDE, le Conseil fédéral gagnerait sans doute du temps, mais pas beaucoup. Il pourrait examiner la situation avec un peu plus de recul et tenter de convaincre les milieux hostiles à l'abstention. Mais avec peu de chances de succès sur ce second point.

Il en irait autrement si le report de la décision du Conseil de l'OCDE permettait d'arriver à une élimination de la Recommandation, seul le Rapport étant mis en circulation.

Les résultats des ultimes démarches de notre représentant à l'OCDE et les perspectives de la réunion du Comité exécutif le 28 juin *) fourniront au Conseil fédéral des éléments supplémentaires d'appréciation.

Le Conseil fédéral en sera informé oralement.

*) Le Comité exécutif se réunit le 28 juin pour transmettre au Conseil - organe de décision - le Rapport et la Recommandation.

6. Postulat Eisenring

Formellement, rien n'empêche l'adoption du Postulat Eisenring qui demande le réexamen de la probable prise de position du Conseil fédéral. Simplement, en confirmant son attitude, le Conseil fédéral déciderait simultanément le classement du Postulat.

7. Résultats de la consultation entre offices

Le projet de la déclaration de l'ambassadeur Zwahlen (Annexe 4) est le résultat d'une concertation entre l'Administration des contributions, l'Office des affaires économiques extérieures, la Direction politique et la Direction du droit international public du DFAE et le Secrétariat général du DFF.

L'explication politique de l'abstention est une proposition de l'Administration des contributions et du SG/DFF (Annexe 5).

Au vu de ce qui précède, le Département fédéral des finances

propose

de prendre la décision ci-jointe.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES

i.v. 

Annexes:

- Projet de décision

No 1: Rapport et Recommandation de l'OCDE du 20.5.1985

No 2: Réponse à l'Interpellation urgente Eisenring du 3.6.1985

No 3: Postulat Eisenring du 18.6.1985

No 4: Projet de déclaration de l'ambassadeur Zwahlen au Conseil de l'OCDE le 3.7.1985

No 5: Communiqué de l'explication politique de la décision du Conseil fédéral

Distribution:

- Conseil fédéral
- Secrétaires généraux
- Chancelier de la Confédération (1)
- Vice-chanceliers (6)
- SG/DFP (3)
- AFC (3)
- AFF (2)
- OFAEE (3)
- Direction politique DFAE (2)
- Direction du droit international public du DFAE (1)

Extrait du procès-verbal:

Chancellerie fédérale (3)
 DFP 12 (SG 7, AFC (3), AFF (2))
 DFAE (5)
 DFJP (3)
 DFEP (5)

Décisions:

Sous réserve d'une solution de rachat permettant de reporter la décision du Conseil de l'OCDE du 3 juillet et d'aboutir à un règlement de la question favorable à la Suisse (ch. 3 de la proposition).

1. Le projet de déclaration de représentants de la Suisse au Conseil de l'OCDE du 1 juillet 1983 est approuvé.
2. La conception de l'information est approuvée (ch. 4.2 de la proposition).
3. Le communiqué sur l'explication politique de la prise de position suisse est approuvé.
4. Le statut de Elschring est accepté avec proposition de le classer.

Pour extrait conforme.

Le secrétaire:

Rapport et recommandation de l'OCDE sur Fiscalité et usage abusif du secret bancaire / Prise de position de la Suisse et marche à suivre / Information

Vu la proposition du DFF du 24 juin 1985 BANCAIRE

Vu les délibérations du Conseil fédéral,

il est

décidé:

Sous réserve d'une solution de rechange permettant de reporter la décision du Conseil de l'OCDE du 3 juillet et d'aboutir à un règlement de la question favorable à la Suisse (ch. 5 de la proposition).

1. Le projet de déclaration du représentant de la Suisse au Conseil de l'OCDE du 3 juillet 1985 est approuvé.
2. La conception de l'information est approuvée (ch. 4.2 de la proposition).
3. Le communiqué sur l'explication politique de la prise de position suisse est approuvé.
4. Le Postulat Eisenring est accepté avec proposition de le classer.

Pour extrait conforme,

Le secrétaire:

ORGANISATION DE COOPERATION
ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

DIFFUSION RESTREINTE

Comité des Affaires fiscales

Paris, réd : 20 mai 1985

dist. : 21 mai 1985

DAFFE/CFA/84.5
(2ème révision)

Or. angl.

Barème I

FISCALITE ET USAGE ABUSIF DU SECRET BANCAIRE

(Note du Secrétariat)

On trouvera ci-joint le texte définitif du rapport que le Comité des Affaires fiscales transmet au Conseil, en suggérant qu'il soit mis en diffusion générale et en l'accompagnant d'un projet de Recommandation (cf. Annexe).

W.3391F/D.9001F

29367

FISCALITE ET USAGE ABUSIF DU SECRET BANCAIREINTRODUCTION

1. Lorsqu'il a adopté, le 21 septembre 1977, une Recommandation sur l'évasion et la fraude fiscale, le Conseil a défini un certain nombre d'objectifs en ce domaine et chargé le Comité des Affaires fiscales de poursuivre ses travaux en vue de faciliter la réalisation de ces objectifs et de lui soumettre, en tant que de besoin, des propositions spécifiques pour intensifier la coopération entre les pays Membres dans ce domaine [C(77)149, Final]. C'est en application de ce mandat que le présent rapport a été préparé. Tout en tenant compte des motifs légitimes qui justifient le maintien du secret bancaire à l'égard des tiers en général et tout en mentionnant certaines des raisons étrangères au domaine fiscal qui militent en faveur du secret bancaire, ce rapport est axé avant tout sur les conséquences que peut avoir le secret bancaire du point de vue de l'équité et de l'efficacité de la perception de l'impôt.

2. Le secret bancaire préoccupe les autorités fiscales car il peut, par un usage abusif, permettre d'échapper au paiement de l'impôt dû. Il peut aussi être un obstacle aux échanges internationaux de renseignements dont l'amélioration est l'un des principaux objectifs du Comité (1). Etant donné l'importance du sujet, les membres du Comité ont donc considéré qu'ils devaient consigner leurs vues en leur qualité d'experts fiscaux.

3. Il convient d'ajouter que le Comité des Affaires fiscales n'est pas seul de cet avis et que l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté en 1978 la résolution suivante [Recommandation 833 (1978) de l'Assemblée Parlementaire] :

"4. Constatant que les règles indûment restrictives sur le secret bancaire encouragent les infractions fiscales internationales ;

II. Recommande au Comité des Ministres :

- i) d'exhorter les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe à abolir les règles indûment restrictives sur le secret bancaire chaque fois que cela est nécessaire pour faciliter les recherches en cas de fraude fiscale ou de dissimulation de fonds provenant d'autres activités délictueuses, la protection de la vie privée restant garantie."

4. Le présent rapport examine successivement les principaux aspects du secret bancaire et divers moyens d'améliorer à cet égard la coopération internationale en matière fiscale.

I. ASPECTS FISCAUX ET AUTRES DU SECRET BANCAIRE

A. Aspects fiscaux

5. Dans tous les pays sans exception, il existe des dispositions qui font obligation ou permettent à une banque de refuser de donner à des tiers en général des renseignements sur les affaires de ses clients. Le secret bancaire procède de l'idée que les relations entre un banquier et son client obligent le premier à considérer toutes les affaires du second comme confidentielles. Mais il peut être fait un usage abusif de ce secret des affaires pour échapper à l'impôt.

6. Des règles indûment restrictives en ce qui concerne le secret bancaire ont des conséquences regrettables, tant du point de vue des administrations fiscales, que des contribuables :

- Les Etats sont privés de recettes du fait que les administrations fiscales sont tenues dans l'ignorance de certaines transactions ;
- Entre les contribuables qui peuvent exploiter ce subterfuge particulier et qui le font et ceux qui ne le peuvent pas (2) ou ne le font pas, il existe une inégalité qui fausse la répartition des prélèvements et qui peut faire douter de l'équité du système fiscal ;
- Enfin, ces règles peuvent entraver la coopération internationale entre administrations fiscales.

7. Aussi, les gouvernements d'un certain nombre de pays Membres de l'OCDE se sont-ils ralliés à l'idée que les autorités fiscales ne devaient pas être considérées comme des tiers ordinaires en ce qui concerne le secret bancaire dès lors qu'il y avait possibilité de fraude fiscale et que, dans ce cas, le secret bancaire pouvait être levé en faveur des administrations fiscales. Le Comité se félicite de cette évolution, en faisant remarquer que les services fiscaux eux-mêmes sont tenus au secret vis-à-vis des tiers en général et même, dans un grand nombre de cas, vis-à-vis d'autres administrations.

8. Le Comité note, par ailleurs, que les administrations fiscales de certains pays, où il est plus facile d'obtenir des renseignements des banques, ont leur attention attirée sur des situations dans lesquelles leurs contribuables échappent à l'impôt en se mettant à l'abri de toute investigation et en s'arrangeant pour traiter ou transférer leurs affaires là où leur est offerte la meilleure protection. Il pourrait être remédié à ces effets indésirables par une coopération internationale d'autant plus nécessaire qu'il est impossible -- et, sans doute, serait-ce peu souhaitable -- aux autorités d'un pays d'étendre indûment à d'autres pays l'application de leurs lois. Un certain nombre de pays ont voté des textes qui interdisent aux résidents de communiquer ou de produire des documents demandés par des autorités étrangères en accord avec leur propre législation. Les

renseignements nécessaires à des procédures judiciaires ou administratives ne peuvent alors être obtenus qu'avec la collaboration de l'autre pays.

B. Autres aspects

9. Outre la nécessité de protéger la vie privée des clients, le principal argument avancé en faveur du maintien du secret bancaire a été qu'il ne fallait pas désavantager les banques d'un pays par rapport à leurs concurrentes d'autres pays. Outre le secret bancaire, de nombreux éléments influencent la localisation des dépôts bancaires, tels que l'efficacité du système bancaire, les taux d'intérêt du moment et le climat économique général. Il convient cependant de noter que les principales places financières, notamment celles situées dans des pays non-Membres de l'OCDE, ont des règles strictes en matière de secret bancaire.

10. Le secret bancaire à l'égard des autorités fiscales n'influe sur la localisation des dépôts bancaires que dans la mesure où les règles nationales diffèrent. En fait, la plupart des pays n'éprouvent pas le besoin d'avoir, en matière de secret bancaire, des dispositions qui l'appliquent à l'égard des administrations fiscales, bien que, dans quelques pays, un tel secret bancaire s'applique de manière très générale, ou pour les dépôts effectués par des non-résidents. Si l'on considère qu'il faut remédier à cette situation parce qu'elle induit des distorsions dans la concurrence et qu'il faut procéder à une harmonisation, ceci pourrait, pour les raisons exposées au point A ci-dessus, être réalisé par un assouplissement des règles du secret bancaire à l'égard des autorités fiscales, là où de telles règles existent. Il faut noter que, même dans les pays qui connaissent un secret bancaire strict, ce secret peut être levé dans le cadre d'une procédure pénale.

11. Le secret bancaire peut aussi avoir indirectement des effets peu souhaitables pour les pays qui connaissent des difficultés de balance des paiements et ont besoin de rentrées de capitaux. En raison de l'insuffisance des possibilités techniques des services fiscaux ou de contrôle des changes, certaines recettes de change qui, juridiquement, devraient être rapatriées (par exemple des recettes d'exportation de biens et services) sont parfois laissées à l'extérieur du pays et placées auprès de banques étrangères, ce qui prive le pays considéré de certaines ressources de change.

12. Enfin, comme on le sait, le secret bancaire sert aussi à dissimuler des fonds provenant d'activités illégales (trafic de drogue et de biens volés) ou à échapper au contrôle des changes. Il est donc prêté de plus en plus attention aux relations qui peuvent exister entre le "crime organisé" et le "secret des affaires" (3).

II. MOYENS POSSIBLES D'AMELIORER LA COOPERATION INTERNATIONALE

A. Echange de renseignements

13. L'obtention de renseignements sur des contribuables et leur communication à un autre Etat dépendent normalement des pouvoirs dont les administrations disposent dans leur propre pays et de l'existence, soit d'une

convention de double imposition prévoyant l'échange de renseignements, soit d'une convention plus générale d'assistance mutuelle. La question est ici de savoir si, à la différence des renseignements en provenance d'autres sources, les renseignements bancaires sont ou doivent être l'objet de considérations spéciales.

14. Rien dans les dispositions de l'article 26 du Modèle de Convention de Double Imposition de l'OCDE ne laisse entendre que des considérations spéciales justifieraient des restrictions particulières à l'échange de renseignements bancaires. Lorsqu'il s'agit de renseignements déjà à la disposition des autorités compétentes de l'Etat requis (la communication en étant, par exemple, obligatoire), il ne devrait y avoir aucune objection à la communication de ce genre de renseignements à l'étranger.
15. Même lorsque les renseignements demandés ne figurent pas dans les dossiers de l'administration de l'Etat requis, rien dans le Modèle de Convention ne permet de penser que des dispositions plus restrictives que dans le cas d'autres catégories de renseignements s'appliquent aux renseignements bancaires. L'assistance de l'Etat requis dépendra de considérations générales du genre : la demande est-elle acceptable? Dans quelle mesure les réserves prévues au paragraphe 2 de l'article 26 s'appliquent-elles ?
16. Bien que les possibilités d'accès des administrations fiscales aux renseignements bancaires diffèrent selon les pays, on considère que les administrations devraient, chaque fois que cela est possible, faire preuve de modération dans l'usage de la latitude qui leur est donnée au paragraphe 2 de l'article 26 du modèle de convention de refuser de fournir des renseignements (pour des raisons de "réciprocité" ou de "secret commercial"). Il n'y a aucune raison, semble-t-il, du point de vue juridique, de faire une distinction pour les renseignements bancaires. Sans doute, la réponse est-elle, en grande partie, fonction de chaque cas et de la mesure dans laquelle les administrations estimeront pouvoir user, en l'occurrence, des pouvoirs que leur reconnaissent les tribunaux.
17. Des différences de "degré" de secret bancaire pouvant conduire à un échange de renseignements extrêmement réduit entre certains pays, d'aucuns ont insisté pour que les autorités de l'Etat requis se gardent de rejeter trop vite une demande de renseignements et tiennent compte, dans la mesure du possible, des motifs exposés par l'Etat requérant, lequel devrait normalement être mieux à même d'apprécier s'il y a ou non risque de fraude fiscale. En d'autres termes, comme on l'a déjà indiqué, le principe de réciprocité devrait être interprété de manière aussi large et aussi souple que possible.
18. Sous réserve des problèmes particuliers évoqués dans les deux derniers paragraphes, les autorités compétentes devraient être prêtes à fournir à leurs partenaires à des conventions toutes les informations qu'elles détiennent des banques et qu'elles sont en mesure d'utiliser elles-mêmes dans leur propre pays.
19. Certains pays ont aussi indiqué qu'ils étaient disposés, sur la base de leur législation interne, à prendre des mesures unilatérales pour fournir des renseignements disponibles d'origine bancaire.

B. Autres moyens

20. Là où la fraude fiscale est une infraction et où l'administration fiscale peut engager des poursuites pénales, il est possible, dans certains cas bien précis, de faire jouer les conventions bilatérales ou multilatérales d'assistance mutuelle en matière pénale pour résoudre des difficultés soulevées par le secret bancaire. Pour cela, même si les législations internes sont différentes, il faut que les soupçons soient suffisants ou que la fraude soit prouvée.

21. Depuis 1982, les autorités américaines ont pris des initiatives en vue de s'assurer la coopération des pays de la zone des Caraïbes en matière d'échanges de renseignements. C'est ainsi que les pays de cette zone doivent assouplir leurs règles en matière de secret bancaire et commercial lorsqu'ils négocient des conventions avec les Etats-Unis pour pouvoir bénéficier de certains avantages fiscaux américains. Ces conventions s'apparentent à des conventions d'assistance mutuelle dans la mesure où les questions fiscales y sont abordées et où l'échange de renseignements fiscaux aux plans civil et pénal y est prévu.

RESUME DES PROPOSITIONS

22. Le Comité voit deux moyens d'avancer concrètement dans ce domaine :
- Accroître les éléments d'information disponibles au plan interne, là où cela est nécessaire, en assouplissant les règles relatives au secret bancaire à l'égard des autorités fiscales ;
 - Faire un plus large usage, grâce aux procédures d'échange de renseignements, des données pouvant être obtenues des banques.

23. En ce qui concerne le premier point, le Comité engage les administrations fiscales des pays dont les lois ne leur permettent pas d'obtenir des renseignements suffisants des banques à souligner l'importance d'une révision de ces lois : à cet effet, les administrations pourraient mentionner l'assouplissement de plus en plus courant du secret bancaire en faveur des services fiscaux dans d'autres pays Membres de l'OCDE, ainsi que les recommandations d'organisations internationales comme le Conseil de l'Europe (voir plus haut, le paragraphe 3) et de l'OCDE [voir en annexe le texte d'un projet de Recommandation du Conseil de l'OCDE].

24. Quand au second point, il serait souhaitable, pour que des progrès réels puissent être faits, que les autorités compétentes en matière fiscale :

- a) Se rallient à l'idée que l'échange de renseignements de source bancaire n'est pas un problème à part (paragraphe 13-15) ;
- b) Soient disposées à échanger des renseignements de la manière la plus large possible en vertu des dispositions de l'article 26 du Modèle de Convention de l'OCDE (paragraphe 16-18) ;

- c) Fournissent des renseignements sur une base unilatérale dans les situations appropriées.

REMARQUE

25. Le Luxembourg et la Suisse n'ont pas été en mesure de se rallier au texte du présent rapport, ni aux propositions figurant aux paragraphes 22 à 24 ci-dessus.

NOTES ET REFERENCES

1. Cf. la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, qui a été préparée en collaboration avec le Conseil de l'Europe.
2. En particulier ceux dont les revenus sont intégralement constitués par des traitements et salaires.
3. Cf. par exemple : Crime and Secrecy: the use of offshore banks and companies. Committee on Governmental Affairs du Sénat américain, United States G.P.O., Washington 1983.

Annexe

PROJET DE RECOMMANDATION DU CONSEIL DE L'OCDECONCERNANT L'USAGE ABUSIF DU SECRET BANCAIRE ET LA FISCALITE

LE CONSEIL,

Vu l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, en date du 14 décembre 1960 ;

Vu la Recommandation du Conseil du 11 avril 1977, concernant la suppression des doubles impositions ;

Vu la Recommandation du Conseil du 21 septembre 1977, concernant l'évasion et la fraude fiscales ;

Reconnaissant que le caractère confidentiel des renseignements concernant les affaires d'une personne doivent, par principe, être préservés et que le secret bancaire, qui est traditionnellement de règle dans la pratique bancaire, est destiné à protéger les clients des banques vis-à-vis des tiers en général ;

Notant, cependant, qu'il est souvent fait un usage abusif de la protection offerte par la règle ou par la pratique du secret bancaire au point de faciliter l'évasion ou la fraude fiscales ;

Considérant que les administrations fiscales, qui sont elles-mêmes tenues au secret, ne sont pas des tiers ordinaires et sont légitimement fondées à rechercher, conformément aux dispositions des législations internes et des conventions fiscales, les renseignements dont elles ont besoin pour déterminer correctement l'impôt et pour recouvrer les créances fiscales ;

Considérant que l'assistance administrative entre administrations fiscales pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales est nécessaire et que l'échange de renseignements dans le cadre de conventions de double imposition doit être encouragé ;

I. RECOMMANDE aux Gouvernements des pays Membres :

1. D'essayer de modifier, s'il y a lieu, les dispositions internes relatives au secret bancaire afin de permettre aux administrations fiscales de disposer plus facilement des renseignements qui leur sont nécessaires pour déterminer correctement l'impôt et pour enquêter sur des cas de fraude et d'évasion fiscales ;
2. De développer les échanges de renseignements d'origine bancaire, conformément aux dispositions pertinentes des conventions de double imposition et d'autres instruments bilatéraux ou multilatéraux, en tenant dûment compte du caractère confidentiel de ces renseignements et de la protection des droits des contribuables.

II. CHARGE le Comité des Affaires fiscales de poursuivre ses travaux en vue de renforcer la coopération internationale contre l'évasion et la fraude fiscales et de soumettre au Conseil, en tant que de besoin, des propositions spécifiques dans ce domaine.

Antwort des Bundesrates

Die Annahme des Interpellanten, dass dem OECD-Rat eine Empfehlung auf Aufhebung des Bankgeheimnisses in den Mitgliedstaaten unterbreitet werden soll, ist unzutreffend. Wichtig ist, dass dem Rat demnächst ein Bericht zum Thema "Besteuerung und Missbrauch des Bankgeheimnisses", verbunden mit einer Empfehlung, wonach u.a. die Mitgliedstaaten im Interesse einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden bei der Bekämpfung der Steuerflucht und des Steuerhinterzugs eine Lockerung des Bankgeheimnisses erwägen sollten, vorgelegt werden wird. Das Projekt geht zurück auf eine Empfehlung des Rates aus dem Jahre 1977 (Recommendation sur l'évasion et la fraude fiscale), bei deren Verabschiedung der Rat eine Anzahl Ziele beschrieb und das Komitee für Steuerangelegenheiten beauftragte, seine Arbeiten in Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele fortzusetzen und allenfalls später dem Rat geeignete Vorschläge zu unterbreiten.

NATIONALRAT

Mündliche Beantwortung

85.435 Dringliche Interpellation Eisenring vom 3. Juni 1985

OECD-Empfehlung zum Bankgeheimnis

Nachdem voraussichtlich in nächster Zeit dem Rat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ein Empfehlungstext für die Aufhebung des Bankgeheimnisses im Rahmen der nationalen Gesetzgebungen durch den OECD-Ausschuss unterbreitet werden soll, wird der Bundesrat angefragt

- a) ob er und allenfalls in welcher Form er im Vorbereitungsverfahren zu dieser Empfehlung konsultiert worden ist und welche Erläuterungen er abgegeben hat, insbesondere da offenbar im Arbeitspapier Hinweise genügender Art auf die Schweizer Gesetzgebung zum Bankgeheimnis und dessen Handhabung sowie auf den Volks- und Ständeentscheid vom 20. Mai 1984 fehlen;
- b) ob er vom OECD-Sekretariat tatsächlich angegangen wurde, um seitens der Schweiz eine Stimmhaltung zu diesem Empfehlungstext zu erwirken, damit diese Wegleitung für die nationalen Gesetzgebungen nicht im Ausschuss Schiffbruch erleidet;
- c) ob er es nicht im Interesse unseres Landes und der Würde und Wirksamkeit unserer nationalen Gesetzgebung liegend erachtet, dass die Schweiz klar und eindeutig einen solchen Empfehlungstext ablehnt;
- d) und ob er es nicht für tunlich erachtet, in der Frage solcher internationaler Empfehlungen vorgängig künftig ebenfalls die Meinungsäußerungen der politischen und wirtschaftlichen Gremien unseres Landes - im Sinne der Vernehmlassungsverfahren - einzuholen.

Antwort des Bundesrates

Die Annahme des Interpellanten, dass dem OECD-Rat eine Empfehlung auf Aufhebung des Bankgeheimnisses in den Mitgliedstaaten unterbreitet werden soll, ist unzutreffend. Richtig ist, dass dem Rat demnächst ein Bericht zum Thema "Besteuerung und Missbrauch des Bankgeheimnisses", verbunden mit einer Empfehlung, wonach u.a. die Mitgliedstaaten im Interesse einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden bei der Bekämpfung der Steuerflucht und des Steuerbetrugs eine Lockerung des Bankgeheimnisses erwägen sollen, vorgelegt werden wird. Das Projekt geht zurück auf eine Empfehlung des Rates aus dem Jahre 1977 (Recommandation sur l'évasion et la fraude fiscale), bei deren Verabschiedung der Rat eine Anzahl Ziele umschrieb und das Komitee für Steuerangelegenheiten beauftragte, seine Arbeiten im Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele fortzusetzen und allenfalls später dem Rat geeignete Vorschläge zu unterbreiten.

In der Arbeitsgruppe des Fiskalkomitees, welche den genannten Bericht ausgearbeitet hat, haben Fachleute der Bundesverwaltung mitgewirkt. Diese haben Gelegenheit gehabt, ihre Bemerkungen und Einwände vorzubringen sowie alle nützlichen Erklärungen abzugeben. Diese Möglichkeiten sind denn auch voll ausgeschöpft und auch auf die Bedeutung des schweizerischen Bankgeheimnisses - als Ausdruck der Persönlichkeitsrechte - hingewiesen worden. Man muss sich jedoch bewusst sein, dass die Schweiz nur eines von 24 Mitgliedern der OECD ist.

Was die dem Rat vorzulegende Empfehlung betrifft, ist zu erwähnen, dass ihre allfällige Verabschiedung keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu innerstaatlichem Vollzug nach sich zieht. Die Staaten werden lediglich zur Prüfung veranlasst, ob die Ausführung der empfohlenen Massnahmen angebracht ("opportun") ist. Empfehlungen sind andererseits mehr als blosser Anregungen. Staaten, die sich nicht in der Lage sehen, Empfehlungen nachzukommen, erklären dies in der Regel durch Stimmenthaltung. Durch ein formelles Nein würden sie, da die OECD nach dem Konsensprinzip arbeitet, die Zusammenarbeit der übrigen Mitgliederstaaten blockieren. Andererseits kommt angesichts der Bedeutung und Umgestaltung des Bankgeheimnisses in der Schweiz eine Zustimmung nicht in Frage.

Weil der Beschluss des OECD-Rates über die zur Diskussion stehende Empfehlung noch aussteht, hält es der Bundesrat im heutigen Zeitpunkt nicht für tunlich, seine Weisungen an den schweizerischen Delegierten in jenem internationalen Gremium öffentlich bekanntzugeben und näher zu erläutern. Der Bundesrat ist sich im übrigen auch ohne formelle Anhörung der Betroffenen der Tragweite seiner Entscheidung in dieser Frage durchaus bewusst und kennt die Ansicht der interessierten Kreise sehr genau. Aufgrund eines gemeinsamen Aussprachepapiers der interessierten Departemente hat er sich schon vor Wochen mit der Angelegenheit befasst. Er hat also seine Entscheidung unter Berücksichtigung sowohl der aussen- wie auch der innenpolitischen Gegebenheiten getroffen. Seine Haltung wird er nach erfolgter Beschlussfassung durch den OECD-Rat der Öffentlichkeit bekannt geben.

Das OECD-Sekretariat ist beim Bundesrat und den Bundesbehörden weder in der einen noch in der andern Richtung vorstellig geworden, um den Entscheid der Landesregierung zu beeinflussen. Es hat lediglich allgemein die Hoffnung des Fiskalkomitees ausgedrückt, dass jene Staaten, die sich der zu unterbreitenden Empfehlung nicht anschliessen können, dies nicht durch eine formelle Ablehnung, sondern durch eine Stimmenthaltung zum Ausdruck bringen. Damit würde die Empfehlung für die bejahenden Länder gleichwohl wirksam, nicht aber für die sich der Stimme enthaltenden Staaten.

Datum
Visum AC
EDA
EDI
EJPD
EMO
EFO
EVD
EVED
BK
BR, B
BK: B
Sekr

Annexe 4

Projet de déclaration
du Représentant de la Suisse
au Conseil de l'OCDE du 3 juillet 1985

La Suisse ne peut pas se rallier au texte du rapport intitulé : "Fiscalité et usage abusif du secret bancaire" (réf. DAFPE/CFA/84.5), ni au projet de recommandation qui lui est joint. Elle a décidé de s'abstenir de sorte que ces textes ne lui seront en aucune manière applicables. Si elle ne s'y oppose pas formellement, c'est pour ne pas empêcher les pays membres qui le souhaitent de les approuver pour eux-mêmes.

L'attitude des Autorités suisses est fondée sur les raisons suivantes : elles considèrent que le rapport et le projet de résolution dont il s'agit sont superficiels, unilatéraux et, d'une façon générale, bien en deçà, au plan de la qualité, de ce que l'on peut attendre d'une organisation comme l'OCDE, réputée pour son sérieux et pour son esprit scientifique. Elles constatent qu'il n'a pas été tenu compte, dans ces documents, des propositions d'amendements essentielles qui avaient été présentées, dès le début, par la Délégation suisse. Il n'est, notamment, pas fait de distinction claire entre des notions, pourtant très importantes à leurs yeux, d'évasion et de fraude fiscales ou d'entraide judiciaire en matière pénale et d'entraide administrative. En outre, le secret bancaire y est présenté sous un jour systématiquement défavorable et comme l'une des causes majeures de l'évasion fiscale et de la fuite de capitaux.

Il va sans dire que mes Autorités ont une tout autre perception du secret bancaire. Ce dernier est une institution fondamentale de l'ordre juridique suisse destinée à protéger le domaine privé du citoyen. En ce sens, il est indissociable du système démocratique et du strict respect des libertés individuelles en vigueur dans mon pays. Le peuple suisse, par référendum, a d'ailleurs réaffirmé, le 20 mai 1984, à une écrasante majorité, son attachement à cette institution.

Les Autorités suisses n'ont pas l'intention de réfuter maintenant en détail les thèses du rapport sur les causes de l'évasion fiscale et de la fuite de capitaux. Elles tiennent cependant à souligner que ces causes sont aussi nombreuses que complexes. Des facteurs tels qu'une pression fiscale excessive ou mal répartie, le manque de confiance résultant de politiques économiques inadéquates ou le haut niveau des taux d'intérêt pratiqués dans certains pays leur paraissent jouer dans ce domaine un rôle tout à fait déterminant.

Lors de leur dernière réunion des 11 et 12 avril, les ministres des pays membres de l'OCDE sont convenus d'adopter des politiques économiques propres à améliorer les performances de leurs économies. Ils ont souligné, dans ce contexte, la nécessité de supprimer les rigidités structurelles qui en entravent le fonctionnement. Mes Autorités pensent que la solution des problèmes de l'évasion fiscale et de la fuite des capitaux réside essentiellement dans la mise en oeuvre de mesures de ce type et non pas dans la recherche

illusoire d'un bouc émissaire à l'extérieur.

La Suisse a, à plusieurs reprises, donné des preuves de sa volonté de réprimer diverses utilisations abusives du secret bancaire. Il suffit de rappeler ici brièvement les principales mesures prises à cet effet ces dernières années :

- la Convention de 1977, renouvelée en 1982, relative à l'obligation de diligence des banques, aux termes de laquelle les banques suisses sont tenues de vérifier l'identité de leurs clients et de s'abstenir de toute assistance active à la fuite de capitaux,
- la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale qui permet d'accorder l'entraide judiciaire en cas d'escroquerie fiscale,
- enfin, tout récemment, la proposition de modification du Code pénal suisse concernant les opérations d'initiés qui, si elle est acceptée par le Parlement, permettra d'accorder là aussi l'entraide judiciaire.

Les Autorités suisses se sont par conséquent montrées sensibles aux nécessités de la coopération internationale. Elles ne sont par contre pas prêtes à se rallier à des recommandations qui, en touchant à la substance même du secret bancaire, iraient à l'encontre de l'ordre juridique suisse. Elles réservent enfin leur position pour ce qui est de la suite des travaux de l'Organisation dans ce secteur.

OECD-Rat: Bericht und Empfehlung zum Thema
"Besteuerung und Missbrauch des Bankgeheimnisses"

Erklärung des Bundesrates

Der OECD-Rat verabschiedete heute einen Bericht zum Thema "Besteuerung und Missbrauch des Bankgeheimnisses" sowie eine damit verbundene Empfehlung. Nach dieser sollen die Staaten im Interesse einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden bei der Bekämpfung der Steuerflucht und des Steuerbetrugs eine Lockerung des Bankgeheimnisses und einen verbesserten Austausch entsprechender Informationen im zwischenstaatlichen Verkehr erwägen.

Nach Auffassung des Bundesrates ist der genannte Bericht unausgewogen und einseitig. Er erwähnt kaum, was die einzelnen Staaten schon bisher zur Bekämpfung der Steuerdefraudation sowohl auf nationaler als auch auf zwischenstaatlicher Ebene getan haben. Zudem erweckt er den falschen Eindruck, das Bankgeheimnis diene vor allem dazu, Steuerhinterziehung zu decken. Die Mängel des Berichts sind umso bedauerlicher, als sich die schweizerischen Delegierten schon in der Arbeitsgruppe des Fiskalkomitees der OECD, in welcher der Bericht entstanden ist, stets mit Nachdruck gegen derartige einseitige Darstellungen gewandt hatten.

Volk und Stände haben im vergangenen Jahr durch ihre massive Ablehnung der sog. Bankeninitiative klar gemacht, dass unser Land an der heutigen Ausgestaltung des Bankgeheimnisses festhalten will.

Unter solchen Umständen kam für den Bundesrat eine Zustimmung zur Empfehlung der OECD nicht in Frage. Die Landesregierung hat den schweizerischen Delegierten im Rat der OECD deshalb angewiesen, sich der Stimme zu enthalten. Damit gibt unser Land in eindeutiger Weise seine ablehnende Haltung in dieser Frage kund: Die Stimmenthaltung hat zur Folge, dass die Empfehlung der Schweiz gegenüber keinerlei Wirkung entfaltet und uns insbesondere auch in zwischenstaatlichen Verhandlungen nicht entgegengehalten werden kann.

Beschlüsse des OECD-Rates verlangen Einstimmigkeit. Eine formelle Ablehnung hätte die Zusammenarbeit der übrigen Mitgliedstaaten vollumfänglich blockiert. Der Bundesrat, der den Arbeiten der OECD im allgemeinen eine grosse Bedeutung beimisst und dies auch durch Mitwirkung in zahlreichen Gremien dieser Organisation zum Ausdruck bringt, wollte aus Gründen der Solidarität mit den andern Staaten von einer formellen Ablehnung der Empfehlung im Rat Abstand nehmen. Diese Haltung drängt sich umso mehr auf, als nach dem Gesagten die Rechte unseres Landes auch durch Stimmenthaltung vollumfänglich gewahrt bleiben.

Der schweizerische Delegierte hat in der heutigen Sitzung des OECD-Rates zuhanden des Protokolls eine Erklärung abgegeben, in der die ablehnende Haltung der Schweiz zu Bericht und Empfehlung bestätigt und begründet wird.





EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

14

Berne, le 25 juin 1985

Pour la séance
 du Conseil fédéral
 du 26 juin 1985

Au Conseil fédéral

Confidentiel

Distribué

Rapport et recommandation de l'OCDE sur
 Fiscalité et usage abusif du secret bancaire / Prise
 de position de la Suisse et marche à suivre / Information

COMPLEMENT A LA PROPOSITION DU DEPARTEMENT FEDERAL DES
 FINANCES DU 24 JUIN 1985

1. Dans notre proposition du 24 juin, nous mentionnons sous chiffre 5 (Derniers développements) l'éventualité, les chances et les conséquences d'une solution de rechange à la décision d'abstention sur le projet de Recommandation soumis au Conseil de l'OCDE du 3 juillet prochain.

La proposition du DFF au Conseil fédéral du 24 juin comprenait la réserve de cette solution de rechange (cf. projet de décision).

2. Le présent complément a pour objet d'informer le Conseil fédéral des résultats de l'entretien du 24 juin entre notre représentant auprès de l'OCDE, l'ambassadeur Zwahlen, et le secrétaire général de l'organisation, M. Paye. Les résultats et les perspectives qu'ils entrouvent donnent de nouveaux éléments d'appréciation au Conseil fédéral. Ils sont les suivants:

- selon l'ambassadeur Zwahlen, il existe désormais une chance très réelle de pouvoir dissocier la décision sur le Rapport (mise en diffusion et publication) et l'adoption de la Recommandation
- le Comité exécutif de l'OCDE, qui se réunit le 28 juin, pourrait renvoyer la Recommandation au Comité des affaires fiscales, où, selon l'ambassadeur Zwahlen, elle pourrait "s'enliser" et finir par être abandonnée
- le Conseil de l'OCDE approuverait cette procédure le 3 juillet, date à laquelle seul le Rapport serait rendu public.

3. Appréciation de la situation

Même si lors du débat au Conseil national et dans la controverse publique, les deux documents - le Rapport et la Recommandation - ont fait l'objet d'une critique globale et ont été parfois confondus, la dissociation des deux documents, pour autant qu'elle aboutisse, présente un avantage évident. En effet, le Rapport précise au ch. 25 sous Remarque (p. 7) que le Luxembourg et la Suisse n'ont pas été en mesure de se rallier à ce texte ni aux propositions des points 22 à 24 qui sont une reproduction de la Recommandation.

La Recommandation, même non applicable à la Suisse si elle s'abstient, a plus de poids qu'un Rapport que la Suisse n'accepte pas par ailleurs.

4. Marche à suivre

Si le Conseil fédéral devait admettre que la solution de rechange ainsi présentée est un règlement favorable à la Suisse, il devrait donner instruction à son représentant

à l'OCDE de la négocier *) en utilisant, le cas échéant, la menace du veto contre la Recommandation au Comité exécutif du 28 juin. Mais en aucun cas, il ne s'agirait de s'opposer à la mise en diffusion du Rapport, texte qui a reçu l'aval de 22 des 24 Etats-membres. Si cette solution rechange n'aboutissait pas le 28 juin, le Conseil fédéral appliquerait les décisions selon la proposition du Département fédéral des finances du 24 juin.

5. Si la solution de rechange se concrétisait, l'information devrait être adaptée en conséquence.

Au vu de ce qui précède, le Département fédéral des finances

propose

1. De procéder à une appréciation de la situation, tenant compte du nouveau développement.
2. D'en tirer les conclusions pour les décisions figurant dans la proposition du 24 juin.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES



*) Avec l'appui éventuel de quelques Etats intéressés à l'élimination de la Recommandation mais qui ne se sont pas manifestés jusqu'ici.

des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, des Pflanzensamens der Schweiz, des Unionsverbandes der Schweizerischen Industrie-Veren...

Distribution:

- Conseil fédéral
- Secrétaires généraux
- Chancelier de la Confédération (1)
- Vice-chanceliers (6)
- SG/DFP (3)
- AFC (3)
- AFF (2)
- OFAEE (3)
- Direction politique DFAE (2)
- Direction du droit international public du DFAE (1)

10. Sitzung
 Bundespräsident
 Dr. Kurt Furgler
 Vorsteher des Eidgenössischen
 Volkswirtschaftsdepartements
 3001 Bern
 Zürich, 24. Juni 1981

Empfehlung der DECD betreffend Missbrauch des Bankgeheimnisses

Herr geehrter Herr Bundespräsident,

In der heutigen Sitzung der Präsidialbehörde des Vororts kam die Empfehlung des OECD-Richtlinienkomitees betreffend den Missbrauch des Bankgeheimnisses zur Sprache. Diese Empfehlung hat in unsern Kreisen grosse Beunruhigung hervorgerufen. Der Vorort möchte deshalb die Auffassung der Schweizerischen Bankiervereinigungen, die Ihnen wiederholt zur Kenntnis gebracht worden ist, nachdrücklich unterstützen: Im Ministerrat sollte der schweizerische Vertreter dieses Papier auf keine Weise abgelehnt werden und sich nicht nur der Stimme enthalten, wie dies offensichtlich vorgesehen ist. Ich verweise in dieser Zusammenhang auf die Beantwortung der dringlichen Anfrage Eisenring durch den zuständigen Departementsvorsteher. Eine blosser Stimmhaltung durch die schweizerischen Behörden kann nicht befriedigen. Es wäre mit weiteren Vorstößen zu rechnen, mit dem Ziele, das schweizerische Bankgeheimnis und damit die schweizerische Rechtsstaatlichkeit auszuhebeln. Schliesslich bedeutet das Bankgeheimnis auch einen Schutz der Privatsphäre des Bürgers. Das Beispiel könnte Schule machen und auf andern Gebieten zu einer gefährlichen Aufweichung der schweizerischen Position führen.

des Schweizerischen Handels-
und Industrie-Vereins

de l'Union suisse du commerce
et de l'industrie

dell'Unione svizzera di commercio
e d'industria

Das geschäftsführende
Präsidialmitglied

**Für die BR.-Sitzung
vom 26. JUNI 1985**

EXPRESS

8001 Zürich, Börsenstrasse 26
Postfach, 8022 Zürich
Tel. 01 221 27 07
2520.1

Herrn Bundespräsident
Dr. Kurt Furgler
Vorsteher des Eidgenössischen
Volkswirtschaftsdepartements
3003 B e r n

an die Mitglieder
des Bundesrates

Zürich, 24. Juni 1985

Empfehlung der OECD betreffend Missbrauch des Bankgeheimnisses

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

An der heutigen Sitzung der Präsidialbehörde des Vororts kam die Empfehlung des OECD-Fiskalkomitees betreffend den Missbrauch des Bankgeheimnisses zur Sprache. Diese Empfehlung hat in unsern Kreisen grosse Beunruhigung hervorgerufen. Der Vorort möchte deshalb die Auffassung der Schweizerischen Bankiervereinigung, die Ihnen wiederholt zur Kenntnis gebracht worden ist, nachdrücklich unterstützen: Im Ministerrat sollte der schweizerische Vertreter dieses Papier und seine Zielsetzungen entschieden ablehnen und sich nicht nur der Stimme enthalten, wie dies offensichtlich vorgesehen ist. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Beantwortung der dringlichen Anfrage Eisenring durch den zuständigen Departementsvorsteher. Eine blosser Stimmenthaltung durch die schweizerischen Behörden kann nicht befriedigen. Es wäre mit weiteren Vorstössen zu rechnen, mit dem Ziele, das schweizerische Bankgeheimnis und damit die schweizerische Rechtshoheit auszuhöhlen. Schliesslich bedeutet das Bankgeheimnis auch einen Schutz der Privatsphäre des Bürgers. Das Beispiel könnte Schule machen und auf andern Gebieten zu einer gefährlichen Aufweichung der schweizerischen Position führen.

Im Vorort ist auch die Meinung geäußert worden, dass ein Testfall für die UNO-Abstimmung vorliegen könnte, ob und inwieweit die schweizerischen Behörden in internationalen Organen die effektive Haltung des schweizerischen Souveräns vertreten. Ich wäre Ihnen deshalb sehr verbunden, wenn Sie an den nächsten Beratungen des Bundesrats unsere Ueberlegungen einbeziehen würden.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, die Versicherung meiner ausgezeichneten Wertschätzung.

Gerhard Mültenberger



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

POUR LA SÉANCE C.F.

DU 26 JUIN 1985

Berne, le 25 juin 1985

Au Conseil fédéral

Confidentiel

Distribué

Rapport et recommandation de l'OCDE sur
Fiscalité et usage abusif du secret bancaire / Prise
de position de la Suisse et marche à suivre / Information

C o - r a p p o r t

relatif à la proposition du
Département des finances
du 24 juin 1985
et au complément du 25 juin 1985

1. Nous aimerions mettre en évidence un certain nombre d'éléments qui plaident pour la prudence dans cette affaire :
 - la recommandation, une fois adoptée par les autres pays membres, fera partie, malgré notre abstention, des documents de l'Organisation. Bien que nous ne soyons pas liés juridiquement, il n'est pas exclu que certains pays membres cherchent à l'utiliser contre nous, sur un plan politique, par exemple lors de négociations bilatérales,
 - il y a un risque que notre attitude soit mal perçue par l'opinion publique suisse par rapport au résultat de la votation du 20 mai 1984 sur le secret bancaire. Il pourrait s'en suivre une perte de crédibilité pour nos autorités sur le plan du reflet de la volonté populaire,
 - cette affaire pourrait enfin avoir des conséquences négatives

- 2 -

sur le référendum ONU. On peut craindre en effet que les adversaires de l'adhésion n'utilisent cet exemple comme argument supplémentaire pour étayer leur thèse selon laquelle la Suisse hésiterait à s'opposer à l'ONU à la volonté de la majorité, même lorsque les intérêts suisses l'exigent.

2. Nous avons pris note de la nouvelle proposition faite, le 24 juin, par notre Ambassadeur auprès de l'OCDE à la suite de son entretien avec le Secrétaire général Paye, proposition qui consiste, d'une part, à renvoyer le projet de recommandation au Comité des affaires fiscales et, d'autre part, à mettre en diffusion générale et à publier le rapport. Nous pensons qu'il s'agit d'une excellente solution et que tout doit être mis en oeuvre pour qu'elle se réalise.

3. Si cette façon de procéder se heurtait au refus des autres Etats membres, nous serions alors favorables à l'abstention sur la base des arguments contenus dans la note de discussion du 2 mai et dans la proposition du 24 juin 1985. Dans ce cas, nous proposons de modifier le texte de l'annexe 5 à la proposition du 24 juin, à partir du paragraphe 4, de la manière suivante :

DEPARTMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES

"Unter solchen Umständen kam für den Bundesrat eine Zustimmung zur Empfehlung der OECD nicht in Betracht. Es stellte sich für ihn nur die Frage, ob der schweizerische Delegierte im OECD-Rat die Instruktion erhalten solle, die Empfehlung abzulehnen oder sich der Stimme zu enthalten.

Da Beschlüsse des OECD-Rates Einstimmigkeit verlangen, würde eine formelle Ablehnung durch die Schweiz auch die Zusammenarbeit der übrigen OECD-Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet blockieren. Der Bundesrat, der den Arbeiten der OECD im allgemeinen eine grosse Bedeutung beimisst und dies auch durch Mitwirkung in zahlreichen Gremien dieser Organisation zum Ausdruck bringt, ist der Ansicht, dass der Kooperationswunsch anderer Staaten von der Schweiz zu respektieren ist. Er entschied sich deshalb für die Stimmenthaltung.

3. July 1965
 10.17

Wenn ein Mitgliedstaat sich bei der Abstimmung über eine Empfehlung der Stimme enthält, so steht nach der OECD-Konvention die Stimmenthaltung einer solchen Empfehlung nicht entgegen; sie findet keine Anwendung auf das Mitglied, das sich der Stimme enthalten hat, sondern nur auf die anderen Mitgliedstaaten. Die Empfehlung kann insbesondere dem sich der Stimme enthaltenden Staaten in zwischenstaatlichen Verhandlungen nicht entgegengehalten werden.

Aufgrund der Ergebnisse des Mitspracheverfahrens wird

Der Bundesrat hat sich somit für eine Haltung entschieden, welche - gleich wie die Ablehnung - die Rechte unseres Landes vollumfänglich wahrt, ohne allerdings diejenigen anderer Staaten zu beeinträchtigen.

Der schweizerische Delegierte hat in der heutigen Sitzung des OECD-Rates zuhanden des Protokolls eine Erklärung abgegeben, in der die ablehnende Haltung der Schweiz zu Bericht und Empfehlung bestätigt und begründet wird und zu weiteren Arbeiten der OECD auf diesem Gebiet ein Vorbehalt angebracht wird."

DEPARTEMENT FEDERAL
 DES AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert

Parti	Abst.	Abst.	Abst.
UDC	3	-	-
SP	3	-	-
PS	16	-	-
PLR	5	-	-
FDP	4	-	-
VP	2	-	-
CS	2	-	-