



CONFIDENTIEL

→ 1.9.960
Monsieur
Dr Jakob Kellenberger
Ambassadeur
Chef du Bureau de l'intégration
Palais fédéral Est

3003 Berne

Bâle, le 14 décembre 1990
SM/CK/A.145.1/ID 2334

Négociations AELE - CE / Entraide administrative

Monsieur l'Ambassadeur,

Dans le cadre des négociations en cours entre les Etats membres de l'AELE et la Communauté européenne en vue de créer un Espace économique européen (EEE), notre Association, consultée, a fait part de ses réserves et de ses craintes en ce qui concerne les abus possibles auxquels pourraient donner lieu la collaboration et l'échange d'informations entre autorités chargées de la surveillance des banques, des sociétés d'investissement, des fonds de placement et des bourses. Nous nous référons au mémoire adressé le 18 juin 1990 à MM. les Secrétaires d'Etat Blankart et Jacobi, dont nous vous avons fait tenir copie.

Depuis le début des négociations, plusieurs séances réunissant des représentants des services compétents de l'Administration fédérale et des milieux économiques ont été consacrées à cette question. Une réunion d'experts AELE - CE sur l'entraide administrative a également eu lieu le 26 septembre 1990, à Bruxelles.

La situation s'est entre-temps quelque peu modifiée au sein de la Communauté elle-même. En effet, l'entrée en vigueur au 1er juillet 1990 d'une directive supprimant les dernières entraves à la libre circulation des capitaux n'a pas provoqué les fuites que redoutaient certains Etats membres. De ce fait, le renforcement de l'assistance mutuelle entre administrations fiscales envisagé par la Commission, après l'échec de son projet de retenue à la source, ne paraît plus être prioritaire au sein de la CE. Il se heurte en outre au veto du Luxembourg, qui est en mesure de bloquer tout développement en ce sens aussi longtemps que les règles qui régissent la prise de décision au sein du Conseil ne seront pas modifiées. Avec le Conseil fédéral et les milieux bancaires européens dans leur ensemble, notre Association demeure fermement opposée à un développement de l'entraide administrative en matière fiscale. Dans ce domaine, l'entraide judiciaire internationale permet seule d'assurer l'équilibre voulu entre la lutte contre les fraudes graves et la protection des droits inhérents à la sphère privée.

D'autre part, nous sommes pleinement conscients de l'utilité d'un contrôle consolidé du respect des règles prudentielles sur l'ensemble d'un groupe bancaire ou financier, par delà les frontières nationales. La surveillance par l'autorité du pays d'origine ("home country control") étendue aux succursales à l'étranger est le corollaire de la reconnaissance mutuelle des autorisations bancaires. De notre point de vue, elle doit en principe pouvoir s'exercer par le biais d'échanges d'informations entre les autorités compétentes du pays d'origine et du pays d'accueil, ou par l'intermédiaire d'une fiduciaire ou d'un réviseur local agréé mandaté à cet effet.

En revanche, la formulation très générale des dispositions communautaires touchant à la nature et à l'étendue des informations qui peuvent être échangées entre autorités de surveillance crée une insécurité juridique d'autant plus manifeste que les directives ne prévoient pas de motifs de refuser l'entraide, ni de sanctions en cas de violation du principe de la spécialité ou du secret de fonction. Le droit communautaire donne en fait aux fonctionnaires des Etats membres une base juridique très large pour requérir de leurs homologues dans la Communauté - ou pour se procurer directement - les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Mais c'est à la législation nationale qu'il appartient de définir ces tâches, de même que les compétences des autorités qui en sont chargées; c'est elle aussi qui sanctionne l'inobservation du secret de fonction; c'est elle encore qui détermine les attributions des différents services de l'administration et règle leurs rapports mutuels. Or, le développement de la coopération entre autorités administratives et les dispositions communautaires qui s'y rapportent sont récents, et les différences dans l'organisation et les attributions chargées du contrôle des établissements bancaires et financiers d'un pays à l'autre sont importantes et mal connues. Les éléments de réponse fournis par les services de la Commission à l'issue de la réunion du 26 septembre 1990 précitée, très lacunaires, sont révélateurs de cet état de fait.

Dans ces conditions, le risque existe que certaines autorités nationales soient tentées de se servir du droit communautaire à des fins étrangères à son but. Nous craignons en particulier que le respect du principe de la spécialité, auquel la Suisse se montre justement attachée en matière d'entraide judiciaire, soit insuffisamment garanti par le droit communautaire, puisque les directives prévoient expressément que les informations données à l'Etat requérant peuvent être échangées et utilisées par plusieurs autorités, sans accord préalable de l'Etat requis. La Commission s'est en outre refusée à confirmer que les seules données individuelles concernant la clientèle dont la communication pourrait être demandée sont celles qui se rapportent au contrôle consolidé des grands risques. Il y a là incontestablement un danger potentiel pour le secret bancaire.

Les banques suisses savent que les négociations sur l'EEE traversent une phase critique. Elles soutiennent les efforts du Conseil fédéral et des autres gouvernements de l'AELE en vue de réaliser une percée politique favorable à leur aboutissement et sont conscientes de la nécessité, dans ce but, de limiter au maximum les demandes de dérogations à l'acquis communautaire.

En matière d'entraide administrative entre autorités de surveillance du secteur bancaire et financier, il paraît possible, au moyen d'un échange de lettres entre la Suisse et la Communauté parallèlement à la conclusion du Traité EEE, de rappeler et de préciser les principes généraux applicables à l'entraide administrative de façon à limiter strictement celle-ci à la surveillance prudentielle exercée dans l'intérêt de la protection des créanciers tout en se conformant à la lettre et à l'esprit de l'acquis. Concrètement, les principes suivants devraient s'appliquer en matière de collaboration entre autorités administratives suisses et des Etats de l'EEE chargées de la surveillance des établissements de crédit (directives 77/780/CEE, 83/350/CEE, 89/646/CEE), des entreprises d'investissements (COM(89)629 final), des fonds de placement (directive 85/611/CEE), des bourses (directives 79/279/CEE, 80/390/CEE, 82/121/CEE, 87/345/CEE, 88/627/CEE, 89/298/CEE) et d'enquêtes relatives à des opérations d'initiés (directive 89/592/CEE) :

1. L'autorité suisse de surveillance statue sur les demandes d'informations émanant d'une autorité compétente de l'EEE conformément aux règles du droit suisse, en application notamment de la loi fédérale sur la procédure administrative.
2. Les autorités suisses et étrangères sont liées par le secret de fonction.
3. Les informations communiquées aux autorités étrangères sont utilisées exclusivement dans le cadre d'une procédure administrative relevant, respectivement, du contrôle consolidé des établissements de crédit, des entreprises d'investissements ou des marchés boursiers. L'utilisation dans le cadre d'une procédure pénale des informations transmises est régie par les règles sur l'entraide internationale en matière pénale.
4. Seules sont communiquées les informations nécessaires pour l'application de règles de même nature que celles du droit suisse.
5. Le respect de l'ordre public et d'autres intérêts prépondérants demeure réservé.

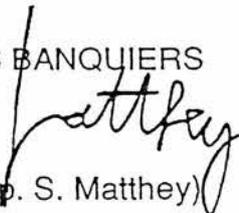
Ces clauses ne font que rappeler, en les précisant, des principes prévus également par les directives communautaires, fût-ce implicitement. Elles ne devraient donc pas susciter d'opposition de la part de la Communauté européenne. Elles sont indispensables pour permettre aux autorités suisses requises de s'opposer, le cas échéant, à la transmission d'informations que le droit et la pratique suisses ne les habilitent pas à recueillir pour l'accomplissement de leurs propres tâches.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur l'Ambassadeur, à l'assurance de notre considération distinguée.

ASSOCIATION SUISSE DES BANQUIERS



(J.-P. Chapuis)



(pp. S. Matthey)