Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 60 (2002)

Heft: 1: Le secret bancaire : a-t-il un avenir?

Artikel: Le secret bancaire dans les relations entre la Suisse et L'Union européenne

Autor: Gétaz, Henri

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141198

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LE SECRET BANCAIRE DANS LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET L'UNION EUROPÉENNE

Henri GÉTAZ
Chef suppléant
Bureau de l'Intégration
DFAE/DFE
Berne
henri.getaz@seco.admin.ch

1. Introduction

La Suisse et l'Union européenne (UE) ont lancé au mois de juillet 2001 un nouveau cycle de négociations bilatérales portant sur dix dossiers. Le secret bancaire est concerné, de manière directe ou indirecte, par quatre de ces dossiers: la lutte contre la fraude douanière, la fiscalité de l'épargne, la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, la libéralisation des services. La place financière se trouve ainsi placée au centre du nouveau cycle de négociations bilatérales entre la Suisse et l'UE. Ces négociations offrent à la Suisse la possibilité d'obtenir un «certificat de bonnes mœurs» en matière de lutte contre les activités frauduleuses, un résultat dont sa place financière ne pourra que profiter.

2. Lutte contre la fraude douanière

La Suisse et l'UE ont depuis 1999 des contacts réguliers en vue d'un renforcement de la lutte contre la fraude douanière et d'autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et de ses Etats membres. L'UE est en effet d'avis que les moyens de coopération existants dans ce domaine entre elle et la Suisse ne sont pas entièrement satisfaisants. De son point de vue, l'application, depuis le 1er juillet 1997, d'un protocole additionnel à l'Accord relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière n'a pas donné les résultats escomptés. L'UE estime qu'elle subit, dans ses relations avec la Suisse, d'importantes pertes de revenu au titre des droits de douane, des droits d'accises et de la taxe sur la valeur ajoutée. L'une des sources du problème réside dans le fait que l'assistance administrative en matière douanière ne permet pas

la levée du secret bancaire.

Les négociations dans ce domaine ont été lancées au mois de juillet 2001. L'UE demande à la Suisse une coopération étendue reposant sur une clause dite « générale ». Celle-ci doit permettre de couvrir à priori, notamment par la levée du secret bancaire, tous les délits portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et de ses Etats membres dans le domaine de la fiscalité indirecte. Face à cette approche de type «*top-down*», la Suisse privilégie une approche plus sélective, de type «*bottom-up*», fondée sur une liste d'infractions pouvant donner lieu à une coopération administrative et judiciaire renforcée incluant la levée du secret bancaire. Les négociations en cours doivent notamment permettre de réconcilier ces deux approches.

3. Fiscalité de l'épargne

Les Etats membres de l'UE s'efforcent depuis de nombreuses années d'instituer entre eux un mécanisme de coopération qui leur permette d'imposer les revenus de l'épargne perçus par leurs résidents dans un autre Etat membre. A l'heure actuelle, ces revenus échappent en général à toute imposition. En juin 2000, lors du Conseil européen de Santa Maria da Feira au Portugal, les Etats membres de l'UE sont convenus d'instituer d'ici à 2011 un système d'échange automatique d'information entre autorités fiscales. Ce système prévoit qu'une banque établie dans un Etat membre de l'UE et payant des intérêts à une personne physique, résidant fiscalement dans un autre Etat membre de l'UE et qui est le bénéficiaire effectif de ce paiement d'intérêts, sera tenue d'informer de ce paiement les autorités fiscales de son Etat d'établissement. Les autorités en question se chargeront ensuite de faire suivre cette information aux autorités fiscales de l'Etat de résidence de la personne physique bénéficiaire du paiement des intérêts. C'est à ces autorités qu'il appartiendra en définitive d'imposer ce revenu conformément à la législation fiscale applicable.

Pour assurer l'efficacité de ce système et ne pas mettre en danger la compétitivité de leurs places financières, les Etats membres de l'UE sont notamment convenus que le futur système devra inclure la participation, par l'adoption de mesures dites «équivalentes», de certains Etats tiers, dont la Suisse. Il s'agit en effet d'éviter que des capitaux cherchant à se soustraire au dispositif d'imposition des revenus de l'épargne projeté par l'UE ne puissent trouver refuge sur des places financières concurrentes. Outre la Suisse, l'UE cherche à s'assurer la coopération des Etats-Unis, du Liechtenstein, de Monaco, d'Andorre, et de Saint-Marin.

L'incompatibilité du secret bancaire avec l'échange automatique d'information entre autorités fiscales saute aux yeux. La Suisse ne souhaite toutefois pas faire obstacle

à la réalisation des projets de l'UE. C'est pourquoi elle a indiqué, dès après le Conseil européen de Santa Maria da Feira en juin 2000, qu'elle serait prête à coopérer avec l'UE, mais uniquement sur la base d'une retenue à la source prélevée par les banques suisses sur les paiements d'intérêts effectués en faveur de personnes physiques résidant fiscalement dans un Etat membre de l'UE et recevant ces paiements d'intérêts en tant que bénéficiaires effectifs. Cette retenue à la source constituerait le cas échéant une mesure «équivalente», au sens des conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira de juin 2000, pendant et après la période de transition prévue par l'UE pour la mise en place de son dispositif de taxation de l'épargne. Le produit de cette retenue serait réparti entre la Suisse et les Etats membres de l'UE selon des modalités à définir lors des négociations à venir.

La marge de négociation sur ce dossier est relativement réduite. Elle se limitera aux modalités d'un système de retenue à la source que la Suisse instituerait pour le compte de l'UE et de ses Etats membres. Il n'est par contre pas question de discuter de l'institution, même après la fin de la période de transition, d'un système d'échange automatique d'information entre autorités fiscales.

4. Coopération en matière de justice et d'affaires intérieures

La Suisse cherche depuis plusieurs années à renforcer sa coopération avec l'UE en matière de justice et d'affaires intérieures. Elle souhaite en particulier être associée à l'acquis Schengen sur la coopération policière et à la Convention de Dublin sur le pays de premier asile. Il s'agit en effet d'un complément nécessaire à l'institution de la libre circulation des personnes.

Le secret bancaire est touché par l'acquis Schengen du fait que les Etats parties doivent s'accorder l'entraide judiciaire, et par conséquent autoriser la levée du secret bancaire, dans les cas d'infraction fiscale. Actuellement, cette entraide est limitée aux cas de fiscalité indirecte. A l'avenir, elle portera également sur les cas de fiscalité directe. L'octroi de l'entraide reste toutefois soumis au principe de la double incrimination, ce qui correspond à la législation suisse en la matière. La Suisse n'aurait donc pas à aller au-delà de sa pratique actuelle. Elle n'aurait en particulier pas à accorder l'entraide judiciaire dans les cas d'évasion fiscale.

Les négociations à venir apporteront les clarifications nécessaires quant à la portée du principe de double incrimination dans le cadre de l'acquis Schengen et permettront de délimiter précisément les cas pouvant donner lieu à l'entraide judiciaire. En tout état de cause, l'exemple du Luxembourg montre que le maintien d'un secret bancaire fort est compatible avec la participation à l'acquis Schengen.

5. Libéralisation des services

Il s'agit de l'un des thèmes de négociation au sujet desquels la Suisse et l'UE ont souscrit, à la fin du premier cycle de négociations bilatérales en 1999, des déclarations communes en vue du lancement ultérieur de négociations. L'économie suisse étant fortement orientée vers le secteur des services, il semble naturel qu'une libéralisation accrue soit recherchée dans ce domaine avec notre principal partenaire commercial.

Aux termes de la déclaration commune de 1999, les négociations à venir devraient avoir pour base l'acquis communautaire. Dans le domaine des services financiers, cela inclut les dispositions anti-blanchiment du droit européen. La directive communautaire pertinente a récemment fait l'objet d'amendements qui ont pour conséquence, entre autres choses, d'étendre la liste des actes sous-jacents au blanchiment d'argent. Cette liste inclut désormais les activités frauduleuses portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, autrement dit des infractions fiscales.

La Suisse dispose d'une loi sur le blanchiment d'argent qui peut être qualifiée d'exemplaire. Elle est en tout point conforme aux recommandations du Groupe d'Action Financière (GAFI), organe qui rassemble les pays membres de l'OCDE dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Elle assure notamment une large couverture des intermédiaires financiers et comporte un haut degré d'exigence en matière d'obligation d'annonce des transactions suspectes. Les différences existant entre les acquis suisse et européen en matière de blanchiment d'argent ne portent donc pas sur l'essentiel. La Suisse est disposée à entrer en matière sur la question du blanchiment, si tant est que cela se fasse de manière coordonnée avec les efforts déployés au sein du GAFI dans le cadre de la lutte contre la criminalité financière.

6. Conclusion

Le Conseil fédéral a indiqué à maintes reprises que le secret bancaire n'est pas négociable. Il exclut en particulier d'entrer en matière sur l'institution d'un système d'échange automatique d'information entre autorités fiscales, maintenant ou à l'avenir, en ce qui concerne la fiscalité de l'épargne.

Le Conseil fédéral est convaincu que la défense du secret bancaire doit aller de pair avec une entraide judiciaire efficace, car l'image de la place financière suisse dépend directement de la crédibilité des mesures prises pour combattre la fraude et le blanchiment. Le Conseil fédéral est donc prêt à renforcer sa coopération avec ses partenaires européens afin d'améliorer les mécanismes d'entraide existants et de maintenir l'image d'une place financière suisse intègre. Le dossier de la lutte contre la fraude douanière offre

précisément l'occasion à la Suisse de combler certaines lacunes dans le régime d'entraide et de démontrer sa détermination à lutter contre toutes les activités frauduleuses. Le secret bancaire sortira renforcé de cette démarche. Il offrira des garanties crédibles et durables aux clients des banques et assurera une base solide pour le développement futur de la place financière suisse.

QUEL AVENIR POUR LE SECRET BANCAIRE ?

Werner RAHM
Président de la SEES
Lausanne
w.rahm@swissonline.ch

Avec quelque 400 établissements, le secteur bancaire suisse contribue à raison de 12% au produit national brut. Le «private banking» représente près de 80% de cette activité, dont la moitié est consacrée à la gestion d'avoirs étrangers.

C'est dire l'importance du secteur bancaire pour l'économie nationale et la position privilégiée conquise par la place financière helvétique parmi les grandes places financières mondiales. Certains estiment que la Suisse détiendrait aujourd'hui une part de 30% du marché « offshore ».

Au cours de la période récente, la pression exercée sur la Suisse dans le domaine financier est devenue de plus en plus forte, sur le plan interne et sur le plan international.

L'Union européenne est pressée d'ouvrir le dossier de la fiscalité de l'épargne avec un certain nombre de pays tiers. Après le 11 septembre 2001, la lutte contre le financement du terrorisme international a conduit les Etats-Unis à prendre des mesures unilatérales auxquelles les banques étrangères sont également assujetties. L'OCDE intensifie de son côté la lutte contre le blanchiment de l'argent sale. Le monde de la finance internationale voit ainsi les conditions-cadres se modifier rapidement, certaines des mesures prises ou envisagées par les uns ou les autres n'étant d'ailleurs pas exemptes d'arrière-pensées concurrentielles.

Sur le plan intérieur suisse, le débat se polarise sur le secret bancaire et la pénalisation de la soustraction fiscale, au nom de principes d'équité et de justice fiscales. De plus, un arrêt récent de la Cour européenne des droits de l'homme, tranchant en matière d'information que le contribuable peut être appelé à donner aux Autorités fiscales, pourrait être interprété comme remettant en cause le concept même du secret bancaire dans ce domaine.

Quel est donc ce concept «sulfureux», objet d'attaques convergeantes en provenance de l'intérieur et de l'extérieur ? Ouvre-t-il la porte aux injustices et aux scandales dont le mythique compte numéroté est l'un des symboles ?

Si le législateur n'a pas donné de définition explicite du secret bancaire, on se

réfère en général à la Loi sur les banques de 1934, qui imposa des sanctions aux banquiers qui ne protégeraient pas la sphère privée de leurs clients, tant sur le plan financier que pour tout élément de confiance que ce client leur aurait confié.

Mais il n'y a jamais eu de secret bancaire vis-à-vis du juge pénal, le législateur ayant même pris des mesures renforçant la législation pénale de telle sorte que le secret professionnel du banquier ne puisse couvrir des actions criminelles. Il en va d'ailleurs de même dans le domaine du droit familial, notamment en ce qui concerne les successions, les tutelles, etc.

L'information d'un juge étranger dans le cas d'une procédure pénale est possible en vertu du principe de la double incrimination, c'est-à-dire que l'acte poursuivi soit punissable aussi bien aux termes du droit de l'Etat requérant que du droit suisse. Ce principe exclut pratiquement l'assistance en matière fiscale. L'entraide internationale est cependant plus complexe, en raison des règles de procédures en vigueur dans les divers pays concernés. Il est néanmoins apparu dans un certain nombre de cas récents que la diligence des juges suisses a été nettement supérieure à celle de leurs homologues étrangers.

Les banquiers suisses ont signé, il y a plus de 20 ans, un code de déontologie, la «Convention relative à l'obligation de diligence», qui pose des règles très strictes en matière d'identification de leurs clients. Plus même, en cas de soupçons quant à l'origine douteuse des fonds qui leur sont confiés, les instituts financiers sont tenus d'en informer les Autorités, sans que cela constitue une violation du secret bancaire.

Une Commission de surveillance, composée de personnalités indépendantes, publie périodiquement un rapport sur l'application de la Convention de diligence. Pour la période 1998 – 2001, 53 condamnations ont été prononcées dans 61 affaires traitées, qui se traduisent par des amendes conventionnelles d'un montant pouvant atteindre jusqu'à 10 millions de francs. La majeure partie des condamnations concerne la vérification de l'identité du client et l'identification de l'ayant-droit économique. Seules 8 affaires concernaient des dispositions relatives à la soustraction fiscale ou manquements similaires.

Parallèlement, le Conseil fédéral vient de décider de donner davantage de moyens à l'Autorité de contrôle instituée en 1988 avec l'entrée en vigueur de la Loi anti-blanchiment. Son rôle est de veiller à ce que tous les intermédiaires financiers (avocats, notaires, agents de change, gérants de fortune, etc.) s'assurent de la « propreté » des fonds gérés.

Sur le plan international, la lutte contre le blanchiment d'argent sale est devenue une des priorités de l'OCDE, par l'intermédiaire d'un organisme spécialisé, le GAFI (Groupement d'action financière sur le blanchiment des capitaux). La liste noire des pays non-coopératifs comporte encore 19 pays. Sur cette liste figurent entre autres la Russie,

l'Ukraine, la Hongrie, l'Indonésie, les Philippines et Israël. Sous la pression de cette institution, des efforts décisifs ont été accomplis par certains, notamment l'Autriche, Panama, le Lichtenstein et les Bahamas qui ont régularisé leurs pratiques. Des mesures significatives sont aujourd'hui en cours en Russie et en Israël.

Depuis le 11 septembre 2001, et conformément aux recommandations du G7, le GAFI s'est attaqué à une nouvelle mission, visant le financement du terrorisme. Cette tâche s'avère infiniment complexe, l'argent du terrorisme n'étant souvent pas issu d'activités criminelles.

Pour ce qui est de la fiscalité de l'épargne, l'Union européenne a défini sa position lors du Sommet de Feira en juin 2000. Sous la pression notamment de la Grande-Bretagne et de la City, elle s'est ralliée au système de la transparence et de l'échange d'information entre Autorités fiscales en impliquant directement «l'agent-payeur», le plus souvent une banque. Jusqu'en 2010, une période transitoire devrait permettre aux Etats-membres d'adopter leurs législations et pratiques. L'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, dont le système se rapproche le plus du système suisse du prélèvement libératoire, ont obtenu que la décision finale d'entrée en vigueur soit subordonnée aux résultats des négociations qui doivent avoir lieu avec quelques pays tiers, USA, Lichtenstein, Monaco, Andorre, Saint-Marin, Suisse ainsi que les centres off-shore des îles anglo-normandes et des Antilles néerlandaises. Ce qui est attendu des pays tiers, c'est l'application de «mesures équivalentes». Cette définition semble être le signal d'une volonté d'ouverture vers d'autres systèmes pouvant conduire à la même finalité.

Face à ce dossier, qui conditionne peut-être l'ouverture et le succès des négociations du 2ème cycle des «bilatérales» avec l'Union européenne, la Suisse devra faire preuve d'imagination et de fermeté.

A ce jour, il n'y a pas encore de mandat de négociation définitif. A titre de ballon d'essai, une proposition a fait l'objet de discussions exploratoires. Elle va dans le sens de l'objectif de Bruxelles de mesures équivalentes. Les intérêts de capitaux étrangers déposés en Suisse par des non-résidents feraient automatiquement l'objet d'une retenue à la source, perçue au niveau de «l'agent-payeur». Les taxes prélevées seraient reversées par les Autorités fiscales suisses, selon des modalités à définir, à l'Etat du bénéficiaire. Par contre, l'échange automatique d'information n'est pas envisagé.

Le débat qui a eu lieu à Lausanne le 12 novembre 2001 sous les auspices de la Société d'Etudes Economiques et Sociales et Rencontres Suisses est tombé à point nommé. Les spécialistes réunis par M. Gilles Grin, Vice-Président de Rencontres Suisses, et dont les apports sont réunis dans le présent cahier, ont dressé une toile de fond très complète permettant de mieux comprendre les enjeux stratégiques. Le débat contradictoire organisé à Zurich sur le même thème, sous l'égide de la Nouvelle Société Helvétique et

de Rencontres Suisses a permis de compléter cette information en mettant notamment l'accent sur les risques et opportunité de la profession bancaire suisse en ce début du XXIème siècle .

Un point central ressort de la discussion : la nécessité d'une véritable information de l'opinion publique. Le thème développe une charge émotionnelle certaine, permettant tout effet de manche démagogique autour d'un certain nombre de mots-choc : blanchiment, terrorisme, argent de la drogue, mafia, comptes numérotés, détournement de fonds publics, argent noir, etc.

L'information doit permettre de revenir aux vraies définitions et aux pratiques réelles des uns et des autres. Sur beaucoup d'aspects, la législation suisse et la déontologie professionnelle est exemplaire, ainsi que le reconnaissent des organismes internationaux tels le GAFI.

Une autre dimension n'est pas à négliger dans une appréciation objective des enjeux, celle de la position des banques suisses dans la compétition internationale financière et notamment le «private banking». Cette position concurrentielle, fruit d'un travail de longue haleine, est forte de compétence professionnelle, de service, d'un réseau international et aussi d'une politique de discrétion qui sera toujours une des qualité première du banquier. Il serait dès lors naïf de prendre des mesures unilatérales pouvant conduire à affaiblir un important secteur de notre économie au profit de concurrents qui n'ont le plus souvent pas la même éthique.

Sur le plan interne, la question de la démarcation entre infraction fiscale sujette à simple mesure et redressement administratif et fraude caractérisée sujette à poursuite pénale est aujourd'hui. Un courant important de l'opinion publique a, en la matière, une grande sensibilité : la dissimulation fiscale de certains conduit à faire assumer plus fortement le poids de l'impôt par les contribuables «honnêtes». D'accord avec le secret bancaire quand il protège la sphère privée, mais non quand il permet de se soustraire à ses obligations vis-à-vis de l'Etat. Bien entendu, on voit mal comment cette logique, si elle était appliquée aux contribuables suisses ne le serait pas aussi aux contribuables étrangers ayant déposé des fonds dans les banques suisses.

Le Conseiller fédéral Kaspar Villiger affirme haut et fort que le secret bancaire n'est pas négociable. La Conseillère fédérale Ruth Metzler admet de son côté que la soustraction fiscale est une infraction qui ne doit pas être minimisé et que l'on ne saurait affirmer aujourd'hui que la Suisse n'accordera jamais d'entraide judiciaire lorsque des étrangers ont déposé des fonds dans des banques suisses sans les déclarer aux Autorités fiscales nationales.

Le mandat de négociation que le Conseil fédéral doit prochainement publier dans

le cadre des négociations bilatérales avec l'Union Européenne fera certainement l'objet de controverses, tant sur le plan interne suisse qu'international. Il aura le mérite de donner le vrai départ à l'information de discussion et à la réflexion.

Quant aux banques, un certain nombre d'affaires récentes ont affaibli le capital de confiance dont elles jouissaient. Elles devront non seulement retrouver la confiance de l'opinion publique, en Suisse et à l'étranger, mais au-delà de la défense des positions acquises, faire preuve d'imagination et des facultés d'adaptations nouvelles leur permettant de faire face à une situation concurrentielle de plus en plus dure dans un environnement nouveau. Elles ont tous les atouts en main pour répondre à ce défi.