



Parti Socialiste Suisse

**Initiative contre l'abus du secret bancaire et
de la puissance des banques
Initiative sur les banques**

COMMENTAIRE TECHNIQUE

Le présent commentaire technique concernant l'initiative du PSS sur les banques contient des explications de nature juridique, ainsi que des indications facilitant la compréhension et l'interprétation du texte de l'initiative. Il complète les commentaires présentés au Congrès par le Comité central du PSS (voir la liste des propositions rédigée pour le Congrès ordinaire du PSS 1978, pages 10 - 18).

Ce commentaire technique élaboré par la commission n'est pas exhaustif. Le PSS remettra au Conseil fédéral une version plus détaillée et corrigée lors du dépôt de l'initiative.

Commission "Initiative sur
les banques" du PSS

Octobre 1978



Parti Socialiste Suisse

Initiative contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques

Initiative sur les banques

Publiée dans la «Feuille fédérale» le 17 octobre 1978

Les citoyennes et citoyens soussignés ayant le droit de vote demandent, en vertu de l'article 121 de la constitution fédérale et conformément à la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (art. 68s., RS 161.1), que la constitution soit complétée comme il suit:

Texte d'initiative

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 31^{quater}, 3^e—6^e al. (nouveaux)

3^e al.

- a) Les banques, sociétés financières, établissements et personnes qui reçoivent, administrent ou aliènent des avoirs de tiers à des fins lucratives sont tenus de renseigner les autorités et les tribunaux en matière fiscale et pénale. Le secret de fonction de ces autorités et tribunaux est garanti.
- b) L'obligation de renseigner cesse dans la mesure où les autorités fiscales, dans l'exercice consciencieux de leurs fonctions, estiment que les revenus présumés sont correctement établis par des attestations de salaire et où les avoirs soumis à l'impôt anticipé n'excèdent pas un montant que la loi fixera. Le législateur édicte des dispositions visant à assurer l'obligation de renseigner, à en fixer rationnellement les modalités d'application ainsi qu'à prévenir les actes destinés à l'éluider.
- c) La législation règle en outre la garantie du secret bancaire.
- d) La législation règle le principe du soutien à accorder aux procédures pénales menées à l'étranger, en matière de délits fiscaux et monétaires également. Sont réservés la sécurité et les droits de souveraineté de la Suisse, la protection de personnes contre la persécution politique et raciste, ainsi que les cas de graves vices de procédures menées à l'étranger et la réciprocité.

4^e al.

- a) Les banques et sociétés financières publient, en sus de leurs bilans ordinaires, les comptes annuels consolidés ainsi que toutes les estimations qui entraînent la constitution ou la dissolution de réserves. Elles rendent publiques leurs participations actives et passives, la valeur des avoirs de clients qui sont déposés auprès d'elles et qu'elles administrent ainsi que des avoirs qui leur sont confiés à titre fiduciaire; elles indiquent les noms des personnes exerçant un mandat au sein du conseil d'administration de même que les droits de vote attachés aux avoirs déposés.
- b) La Banque nationale et la Commission des banques présentent chaque année au Parlement un rapport sur la situation et l'évolution des banques et sociétés financières.

5^e al.

Le législateur édicte des dispositions visant à limiter l'enchevêtrement des banques et d'autres entreprises.

6^e al.

La législation règle l'obligation des banques ne bénéficiant d'aucune garantie de l'Etat de s'assurer pour les dépôts qui leur sont confiés.

Dispositions transitoires

Les dispositions du droit fédéral contraires à l'obligation de renseigner les autorités sont abrogées.

Les dispositions sur l'obligation faite aux banques de fournir des renseignements ne s'appliquent pas à la poursuite d'infractions d'ordre fiscal commises avant l'entrée en vigueur du présent article constitutionnel.

Ce que nous voulons

1. Lutte contre la fraude fiscale et solidarité internationale

Supprimer le secret bancaire là où il est utilisé malhonnêtement pour escroquer les pouvoirs publics à l'étranger et en Suisse.

Egalité de droit en matière fiscale

Imposer les personnes exerçant une activité indépendante comme on impose actuellement déjà les salariés en se fondant sur l'attestation de salaire. Maintenir toutefois le secret bancaire à l'égard du fisc si le revenu est déjà justifié à l'intention des autorités fiscales par une attestation de salaire ou que l'impôt anticipé soit déjà retranché des intérêts que produisent les dépôts inscrits dans les carnets d'épargne.

Solidarité internationale

Refuser l'argent «sale» provenant de l'étranger et amassé grâce à la criminalité économique, à la fraude fiscale ou au trafic de devises. Et cela en introduisant la possibilité de renseigner les gouvernements étrangers qui en feraient la demande. La sauvegarde des droits de l'homme serait, à cet égard, réservée.

Sauvegarde d'industries suisses

Ecarter une cause importante de la hausse du franc suisse qui contraint notre industrie d'exportation à s'expatrier.

2. Publicité

Par l'obligation de publier les données, obliger les banques à faire toute la lumière sur leurs réserves cachées et leur position de force dans l'économie et dévoiler, par là même, les réseaux d'endettement internationaux comportant beaucoup de risques. Fournir l'occasion au Parlement de discuter annuellement des affaires traitées par les banques.

3. Influence des banques

Limiter la position de force des banques par rapport aux autres entreprises, ainsi que leurs mandats dans les conseils d'administration, leurs droits de vote pour les actions déposées et leurs participations (de la même façon que le prévoit aussi l'avant-projet de révision totale de la Constitution).

4. Assurance pour les épargnants

Obliger les banques à assurer les épargnants contre les éventuelles banqueroutes.

L'initiative sur les banques du PSS va dans le sens d'un contrôle public des activités bancaires, dans l'intérêt même du pays et de la population.

Par Helmut Hubacher, président du PSS

L'initiative sur les banques est-elle une séquelle de "Chiasso"? Oui et non. Oui, pour ce qui est de l'actualité. Il est légal, en politique, de choisir le bon "timing" pour lancer une action politique. Le PSS n'a pas inventé le cas du Crédit suisse en rapport avec Chiasso et Zurich. Mais il a réagi à ces événements en tant que parti politique et a présenté une réponse qui, à ses yeux, est nécessaire. Non, dis-je, parce que "Chiasso" n'a fait que mettre le feu aux poudres. Le PSS a, par exemple, déjà fait figurer la question des banques au programme de sa période de législature de 1975, donc avant Chiasso. C'est certainement l'une des raisons pour lesquelles une coalition entre les partis gouvernementaux a échoué. Permettez-moi encore, par ailleurs, de faire observer que la question des banques prend une place importante dans le programme du parti, qui date de 1959 et qui est toujours encore valable; le programme de réformes de 1952 de la "Nouvelle Suisse" réclame même la nationalisation des grandes banques. Le programme de réformes de la "Nouvelle Suisse" a enterré l'idée de toutes sortes d'étatisations, il n'y a que les grandes banques qui sont restées. Nous ne voulons pas de nationalisation, aujourd'hui. Par ces quelques remarques, nous avons voulu faire voir que l'initiative sur les banques n'est pas une attaque faite par surprise après l'affaire de Chiasso.

Que voulons-nous obtenir par cette initiative? Certainement pas la destruction de la place financière Suisse, ce dont on nous a déjà accusés à tort et ce dont, à coup sûr, on continuera à nous accuser à l'avenir. A notre avis, les dimensions qu'a prises la place financière Suisse ne correspondent plus à la structure de la Suisse, qui est un petit état. En outre, nous considérons que les places de travail de la Suisse sont compromises davantage que la place financière. Il y a un lien direct entre l'affaiblissement de la base industrielle et l'extension excessive de la place financière.

L'initiative sur les banques a tout d'abord pour avantage de déclencher une discussion très vive sur la question de la place financière et des places de travail. L'initiative a provoqué "quelque chose". Il y a une année encore, on affirmait que toute l'affaire n'était qu'une tactique électorale mise en scène par le PSS sans aucun fondement objectif. Cela a changé. On ne peut plus simplement nier que les rapports existant entre la place financière et les places de travail sont devenus un pro-

blème complexe. On a organisé - et pas seulement chez nous - des congrès, des réunions d'études et des discussions. La campagne d'annonces lancée par l'Union de Banques Suisses, les suppléments des journaux, et d'autres publications en découlent. En un mot: Nous discutons. Et cela est positif.

Avec l'initiative sur les banques nous ne présentons pas une recette-miracle. Nous n'avons pas de livre de recettes de cuisine politique d'après lequel on peut, d'une manière simple, tout apprêter à la même sauce. Inversement, nous ne sommes pas entièrement dénués d'expérience. La Suisse a dépassé ses limites à diverses reprises et a dû corriger à midi moins une. Je pense en particulier à la question des étrangers, à la Lex Furgler, qui visait à stopper la "mise à l'encan du sol national" et à d'autres exercices politiques de ce genre.

Notre initiative sur les banques est la conséquence logique d'une proposition qui a été faite en 1976 par le Conseil fédéral. A cette époque, le Conseil fédéral présenta, en même temps que sa loi contre la fraude fiscale, l'idée d'obliger les banques à fournir des renseignements aux autorités de taxation. Le Conseil des Etats bloqua cette initiative de la manière brusque qui lui est habituelle et le Conseil fédéral défendit sa proposition - qui rencontra l'indignation des intéressés et fut taxée de contraire au système - sans déployer des efforts excessifs. Le groupe socialiste exigea que la votation se fasse par appel nominal au Conseil national et subit un échec par 91 contre 74 voix. On estima, alors, que ce résultat représentait une sensation moyenne. Certains milieux se mirent à douter de la stabilité de leurs amis politiques.

Dans le fond, l'initiative sur les banques du PS ne fait que remettre sur le tapis l'idée que le Conseil fédéral avait lancée. Personne ne reprochera au Conseil fédéral de s'être décidé à la légère à modifier le secret bancaire total.

Mais l'initiative sur les banques a également un aspect de politique extérieure. Notre politique extérieure, qui est toujours encore une politique presque trop exclusivement de commerce extérieur, se fonde dans une grande mesure sur des structures conservatrices. Les événements d'Iran prouvent combien fragiles sont les bases d'une telle politique. Le pouvoir absolu du Schah se met à vaciller. Il y a peu de mois encore, le Schah prodiguait des conseils au reste du monde sur la politique monétaire. Aujourd'hui, il lutte pour survivre. Le monde change. La Suisse court le risque, si elle s'en tient au principe qu'elle a toujours eu et qui consiste à faire des affaires coûte que coûte, de perdre du "goodwill" et des marchés.

A la longue, le reste du monde n'acceptera plus que nous permettions aux privilégiés, qui sont en partie des oppresseurs, des potentats, des dictateurs et des exploités, de mettre indéfiniment et de façon illimitée les millions et les milliards qu'ils ont soustraits au fisc en sécurité chez nous. Le reste du monde ne nous récompensera pas de nous associer à cette injustice, d'en tirer profit et de la rendre possible. Quand on prétend que la morale n'a rien à voir avec la politique, on peut, à longue échéance, se tromper grossièrement. Il se peut que les principes moraux ne jouent pas un bien grand rôle dans la lutte acharnée contre la concurrence qu'on se livre en affaires. Mais un état est jugé différemment et doit agir différemment. Le principe "Neutralité et solidarité", qu'avait proclamé l'ancien conseiller fédéral Petitpierre, est profondément juste et nous engage. Nous ne pouvons pas admettre un état dans l'Etat qui enfonce notre maxime officielle d'Etat. Nous voulons, au moyen de l'initiative sur les banques, créer, à l'intérieur du pays, des bases plus justes pour le droit fiscal et, en politique extérieure, indiquer à l'étranger que nous ne nous allions pas éternellement à des tendances conservatrices pour en tirer un profit commercial. Si le principe "Neutralité et solidarité" nous tient réellement à coeur, l'initiative sur les banques est tout à fait dans notre ligne. Il est compréhensible que les privilégiés voient les choses d'un autre oeil. L'ancien ministre de la défense des USA, qui était également un ancien directeur de la General Motors, a dit, un jour, que ce qui était bon pour la General Motors l'était également pour les USA. Cela n'est guère valable pour la Suisse. Il est même, à longue échéance, dans l'intérêt des milieux directement intéressés de ne pas admettre une liberté illimitée mais de prescrire des charges dans l'intérêt général du pays. Nos grandes banques excellent en affaire, personne ne le conteste, mais nous ne pouvons pas nous attendre à ce qu'elles s'imposent elles-mêmes des restrictions. C'en est pas à elles que cette tâche incombe. Aussi suis-je d'accord avec J. Keynes, qui a dit un jour que les banquiers devaient être sauvés d'eux-mêmes.

L'initiative sur les banques représente une tentative d'amener la politique de la Suisse et, partant, l'image de la Suisse, vers de nouvelles normes. Nous ne disons pas cela par zèle missionnaire mais c'est le résultat d'une réflexion tout à fait terre à terre. La Suisse doit rester à même d'agir et de faire des affaires. Si vous préférez: Le secret bancaire total qui, comme l'écrit P. Klausner dans la NZZ, "est unique au monde sous cette forme", doit être subordonné à ce que nous entendons par "Neutralité et solidarité".

Nous estimons que cela est non seulement raisonnable au point de vue de l'Etat mais encore plus rentable au point de vue commercial.

Die Leitideen der Banken-Initiative

Von Rudolf H. Strahm, Präsident der Kommission Banken-Initiative der SPS

Wir wollten keine Initiative bauen, die nur kurzfristig auf den SKA-Skandal von Chiasso reagiert. Mit der Banken-Initiative könnte ein Chiasso zwar verhindert werden - und noch vielmehr dazu -, aber die Initiative ist eigentlich auf längerfristige Perspektiven unserer staatlichen Zukunft angelegt. Ich möchte diese Perspektiven nun aufzeigen und damit den Inhalt der einzelnen Initiativabschnitte erläutern.

1. Steuerfrage

Wir werden in Zukunft nicht darum herum kommen, das Steuersubstrat der unerfassten und unbelegten Einkommen besser auszuschöpfen. Die Absätze 3a und b des Initiativtextes wollen eine Auskunftspflicht der Banken gegenüber den Steuerbehörden, wenn kein Lohnausweis für das Einkommen vorliegt. Es sagt Ihnen jeder Steuerbeamte in jedem Kanton das gleiche, und es wissen es alle Steuerkommissionen in den politischen Gemeinden: Bei den Selbständigerwerbenden und Kapitalbesitzern liegt ein immenses, unverteuertes Steuersubstrat brach, das nicht zuletzt deshalb nicht ausgeschöpft werden kann, weil der Steuerbeamte die Bank nicht fragen darf. Artikel 3 will nicht das Bankgeheimnis generell aufheben, sondern nur dort lockern, wo es systematisch zur Prellung des Staates benutzt wird. Die Auskunftspflicht soll nur gelten für Fälle, wo kein Lohnausweis vorliegt. Dies ist nicht etwa eine Diskriminierung von Selbständigerwerbenden, sondern sie stellt die Rechtsgleichheit von Selbständigen und Unselbständigerwerbenden wieder her.

2. Internationale Steuerflucht

Wir werden in Zukunft nicht darum herum kommen, den ausländischen Staaten Rechtshilfe bei der Ermittlung bei Schweizerbanken zu gewähren. Die Banken-Initiative fordert in Absatz 3d nichts anderes, als was alle zivilisierten Industrieländer von uns seit langem fordern und was sie unter sich gewähren, nämlich Rechtshilfe bei Steuer-, Währungs- und Wirtschaftsdelikten. Heute funktioniert die internationale Rechtshilfe bereits bei Verbrechen des gemeinen Strafrechts. Die Fiskal- und Währungsdelikte, die meist mit der Kapitalflucht in die Schweiz im Zusammenhang stehen, sind aber heute privilegiert, indem die Schweiz keine Rechtshilfe gewährt. Ich bin sicher, dass die Schweiz, auch abgesehen von der Banken-Initiative vom Ausland her in Zugzwang geraten würde. Der Europarat hat mit einer entsprechenden Resolution vom Februar 1978 gegen die Kapitalflucht deutlich in dieser Richtung geläutet.

3. Aufwertung des Frankens

Wir werden aus währungspolitischen Gründen - dauernde Höherbewertung des Frankens - nicht darum herum kommen, die besondere Attraktivität des Finanzplatzes abzubauen, wenigsten was den im internationalen Vergleich überschüssenden Teil betrifft: Ich denke an die institutionellen Grundlagen des Finanzplatzes Schweiz und dessen Dauermagneten Bankgeheimnis und Verweigerung der internationalen Rechtshilfe. Diese Dauermagneten für ausländisches Kapital sind in Abs. 3 anvisiert. Ich gebe zu: Kurzfristig richtet die Banken-Initiative direkt nichts aus gegen die Höherbewertung des Schweizerfrankens. Aber langfristig verändert sie eine der institutionellen Grundlagen des Finanzplatzes, nämlich die Dauer-

magneten Bankgeheimnis und Rechtshilfeverweigerung. Die schweizerische Nationalbank kann vielleicht noch einige Zeit fortfahren mit Aufkäufen von Devisen zur Kurspflege, - mit entsprechenden Verlusten. Aber das Meer an herum-vagabundierenden Eurogeldern kann sie ja nicht austrinken. Und wenn sie doch noch zur Devisenbewirtschaftung greifen muss - ich halte diese unschöne Massnahme für unausweichlich - so kann sie das höchstens für eine begrenzte Zeit tun. Und danach stellt sich wieder die Frage nach dem Dauermagneten für ausländisches Kapital, und der muss früher oder später abgeschwächt werden. Dies ist mit Abs. 3d der Fall.

4. Transparenz

Wir werden nicht darum herum kommen, mehr Transparenz in die Geschäfte, in die Beteiligungen und die Grossrisiken der Banken zu bringen. Schon die grossen auf dem Finanzplatz lastenden Risiken der internationalen Verflechtung, zwingen uns dazu, wissen zu müssen, wieviel den Grossbanken eigentlich alles gehört und welche Geschäfte sie über ihre Töchter auch noch abwickeln (Abs. 4, konsolidierte Bilanz). Die Erstellung einer gläsernen Bilanz ist ein Postulat, das für Banken besonders gerechtfertigt ist und im angelsächsischen Bilanzrecht für Banken eine Selbstverständlichkeit ist (Offenlegung der Reserven).

5. Verflechtung zwischen Banken und Nichtbanken

Wir werden nicht darum herum kommen, die Verflechtung zwischen Banken und Nichtbanken zu begrenzen, sonst wird die halbe Schweiz bald nur noch zu drei mächtigen, unüberschaubaren und unkontrollierten Finanzimperien gehören. Dieses Problem ist mit Abs. 5 anvisiert. Schon die Kommission für die Totalrevision der Bundesverfassung hatte sich mit der wachsenden, gefährlichen finanziellen und personellen Verflechtung zwischen Banken und Nichtbanken auseinander gesetzt und einen Auftrag an den Bund zur Begrenzung der Verflechtung formuliert. Wir haben dieses eigentlich liberale Postulat fast wörtlich in die Initiative übernommen und im technischen Kommentar konkretisiert. Konkret sind mit der Verflechtungsbegrenzung anvisiert: die Depotstimmrechte, die Beteiligungen und die Verwaltungsratsmandate, nicht aber die Kredite der Banken an übrige Unternehmungen, weil letztere zu den eigentlichen Bankgeschäften gehören. Wir fordern hier, in Abweichung der alten sozialistischen Ordnungsvorstellung, nicht eine Machtkontrolle der Bankenkomplexe durch Verstaatlichung, sondern zunächst eine Machtbeschränkung durch Entflechtung. Hinter diesem bescheidenen Postulat steht die Vision einer dezentralisierten Wirtschaft mit selbstverwaltenden Einheiten.

6. Sparerenschutz

Wir werden nicht darum herum kommen, - das ist sogar die Einsicht der Bankenkommission -, die Banken zu einer Versicherung der Spareinlagen zu zwingen. Mit Absatz 6 wollen wir dieser Einsicht Beine machen, indem die Banken die Einlagen der Sparer bis etwa 100'000 Fr. versichern und vor zukünftigen Bankkrachen schützen müssen.

Die verschiedenen Postulate stehen alle über dem Oberbegriff "Bekämpfung des Missbrauchs des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht". Wir fordern nicht was, was nicht im Ausland schon eingeführt ist. Wir fordern keine Aufhebung des Bankgeheimnisses sondern nur eine Lockerung: sowenig wie möglich, so weit wie nötig.

Ich gebe zu, dass diese Reformvorschläge, obschon sie im Vergleich mit dem Ausland sehr bescheiden erscheinen, einen massiven Eingriff in den Finanz-

platz bedeuten. Aber eigentlich greifen sie nur jenen Teil des Finanzplatzes an, der auf einer Fehlentwicklung und einer volkswirtschaftlich schädigenden Ueberdimensionierung beruht. Bisher haben alle, Bankiers, Volkswirtschaftler und Politiker, nur die Nutzen des Finanzplatzes aufgerechnet. Es gilt aber auch, dessen soziale Kosten gegenüberzustellen - Kosten, die vom Staat, vom Steuerzahler und von den Lohnabhängigen, ja von der ganzen übrigen Volkswirtschaft getragen werden. Diese sozialen Kosten und Risiken des Finanzplatzes will die Initiative minimieren, ohne diesen Finanzplatz zu zerstören!

Art. 34 quater de la Constitution

3e alinéa (1^{er} paquet)

- a) Les banques, sociétés financières, établissements et personnes qui reçoivent, administrent ou aliènent des avoirs de tiers à des fins lucratives sont tenus de renseigner les autorités et les tribunaux en matière fiscale et pénale. Le secret de fonction de ces autorités et tribunaux est garanti.

Objectif: *Empêcher que le secret bancaire soit utilisé abusivement pour tromper l'Etat en matière fiscale. L'article 47 de la loi sur les banques de 1934 était justifié, car il tendait à protéger les avoirs appartenant à des Juifs persécutés.*

Qui? Banques: Conformément à l'article premier, 1er alinéa, de la loi sur les banques, aussi les banques privées, les caisses d'épargne et les banques cantonales.

Sociétés financières: En vertu de l'article premier, 2e alinéa, de la même loi, les sociétés financières et les raisons individuelles à caractère bancaire, les caisses de crédit, ainsi que les sociétés qui ne font pas appel au public pour obtenir des fonds en dépôt. Les centrales d'émissions de lettres de gage en font partie.

Etablissements: Le système de comptes de chèques postaux de l'entreprise des PTT (établissement public) est assimilé aux banques.

Autres personnes qui reçoivent, administrent ou aliènent des avoirs de tiers: Tous les agents d'affaires, les agents de bourse, les gérants de fortunes, les avocats et notaires, ainsi que les directeurs de fonds de placements cités à l'article premier, 3e alinéa, de la loi sur les banques.

A des fins lucratives: L'activité commerciale consistant à gérer des capitaux ou des fortunes peut être principale ou secondaire. L'activité non orientée vers le profit peut également être considérée comme commerciale (entreprise des PTT).

Ne sont pas assimilés aux personnes citées sous a) les particuliers qui gèrent la fortune de tiers pour rendre service (p.ex. le père qui gère, en son nom, la fortune de son fils absent). Etant donné que la continuité est requise, les personnes qui gèrent une fortune pour rendre service ou à titre exceptionnel ne sont pas visées, même si elles reçoivent une indemnité.

A QUI? Autorités fiscales et de poursuite pénale de la Confédération et des cantons, ainsi que la Division de la police du DFJP (pour l'entraide judiciaire internationale).

QUAND? Affaires fiscales: L'obligation de donner des renseignements s'applique aussi bien à la fraude et à l'évasion fiscale qu'à la procédure d'imposition. Celle-ci va jusqu'à la procédure d'imposition prévue par le droit administratif fédéral. Il n'est pas nécessaire que les soupçons relatifs à l'évasion ou à la fraude soient justifiés au moyen d'une procédure conforme au droit pénal administratif.

Affaires pénales: L'obligation faite aux banques de donner des renseignements en cas de délits prévus par le droit pénal reste inchangée.

QUOI? Renseignements: En principe, seulement les informations recherchées, par exemple l'identité et l'adresse du titulaire du compte et de son mandataire, l'état de la fortune, certaines transactions portées au compte; également sur les fonds déposés et les valeurs. Délivrance de documents à ce sujet. La banque est ainsi obligée de vérifier l'identité réelle de chaque titulaire de compte (cette disposition répond aussi à l'objectif de l'accord passé entre la Banque nationale et l'association suisse des banquiers au sujet de l'acceptation des fonds)

L'obligation de donner des renseignements s'applique aussi aux comptes numérotés. Ceux-ci n'offrent donc pas de protection particulière.

La banque qui fournit des renseignements erronés ou incomplets doit être poursuivie pénalement.

Le secret de fonction est garanti: Les autorités et les tribunaux qui reçoivent des renseignements de la part des banques sont tenus au secret de fonction. Cette disposition ne change en rien la pratique observée dans les cantons au sujet de la publication des facteurs d'impôts. La publication des revenus et/ou des fortunes des contribuables, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui dans les cantons, ne saurait être modifiée sur la base de cette disposition même si ces données ont été calculées d'après des renseignements fournis par les banques.

- b) L'obligation de renseigner cesse dans la mesure où les autorités fiscales, dans l'exercice consciencieux de leurs fonctions, estiment que les revenus présumés sont correctement établis par des attestations de salaire et où les avoirs soumis à l'impôt anticipé n'excèdent pas un montant que la loi fixera. Le législateur édicte des dispositions visant à assurer l'obligation de renseigner, à fixer rationnellement les modalités d'application ainsi qu'à prévenir les actes destinés à l'éluder.

Objectif: Cette réglementation spéciale en faveur des salariés a pour but de mettre sur pied d'égalité les travailleurs indépendants et les travailleurs dépendants. Les revenus des salariés sont imposés sur des bases suffisamment sûres. Il résulte en effet des articles 89 et 90 de l'arrêté sur l'impôt pour la défense nationale et de dispositions de droit pénal que l'autorité fiscale peut obliger l'employeur à fournir directement une attestation de salaire si le salarié omet de la faire. La possibilité de recourir à l'établissement d'une déclaration de revenu est instaurée ici pour les revenus qui ne sont pas justifiés par une attestation de salaire. Etant donné que les comptes bancaires peuvent être utilisés en tout temps pour effectuer des transferts de revenus, l'obligation de donner des renseignements ne peut être supprimée que pour les revenus justifiés au moyen d'une attestation de salaire.

Obligation de renseigner: les autorités au cours d'une procédure administrative (imposition).

Dans la mesure où les autorités fiscales, dans l'exercice consciencieux de leurs fonctions, estiment que les revenus présumés sont correctement établis par des attestations de salaire:

Cette partie de phrase concerne l'imposition sur le revenu.

Les banques sont tenues de fournir des renseignements sur tous les comptes des indépendants (qui n'ont pas d'attestation de salaire), car n'importe quel compte peut servir à des transactions exerçant un effet sur le revenu.

L'obligation de renseigner l'autorité chargée de l'imposition sur le revenu est supprimée pour les salariés qui justifient leur revenu au moyen d'une attestation de salaire.

Le salarié exerçant une activité accessoire indépendante ou le contribuable recevant certains revenus de remplacement sont des cas limites. Le pouvoir d'appréciation des autorités fiscales est sauvegardé.

Par exercice consciencieux des fonctions, on entend que la question de savoir si le contribuable ne déclare pas un revenu accessoire doit être examinée par l'autorité fiscale selon des principes d'équité et de rationalité et avec soin sur le pla

administratif (la plupart du temps, l'autorité se fonde sur des indications de tiers relatives par ex. au niveau de vie du contribuable ou à ses activités). La décision de savoir si l'attestation de salaire suffit pour justifier le revenu incombe à l'autorité fiscale, et non à la banque. Une exception est prévue pour les petits revenus accessoires (présomés) qui ne dépassent pas une limite fixée en fonction du rendement sur le plan administratif (modalités d'application fixées "rationnellement", dans la phrase suivante du texte de l'initiative). Les attestations officielles portant sur les revenus qui proviennent des assurances sociales (AVS, AI) sont assimilées aux attestations de salaire.

Et dans la mesure où les avoirs soumis à l'impôt anticipé n'excèdent pas un montant que la loi fixera: Cette partie de phrase concerne l'imposition de la fortune et l'impôt sur le revenu de la fortune. L'obligation de renseigner n'est supprimée que pour les genres de placements dont les revenus sont soumis à l'impôt anticipé (épargne, avoirs des clients dans les banques) conformément à la loi fédérale du 1er octobre 1965 sur l'impôt anticipé. Pour toutes les formes de placement non soumises à l'impôt anticipé, les banques sont tenues de fournir des renseignements. Lors de la fixation du montant maximal, il faudra se référer au principe selon lequel l'impôt anticipé doit couvrir la créance fiscale (impôt sur la fortune plus impôt sur le revenu de la fortune sans égard aux variations du taux marginal de l'impôt sur le revenu). En raison des divers taux appliqués par les cantons, il est nécessaire de prévoir une limite sur le plan fédéral. Nous proposons que cette limite soit fixée à 50'000 frs par client et par établissement.

Il va de soi qu'en cas de poursuite pénale en matière fiscale, une banque ne pourrait arguer de cette limite pour refuser un renseignement. Selon le principe voulant qu'une loi spéciale a le pas sur une loi générale, le droit pénal, respectivement celui de la procédure pénale priment le droit fiscal général et, pour les délits spéciaux, abolissent la dérogation à l'obligation de renseigner.

Conformément à la partie de phrase précédente, l'obligation de fournir des renseignements au sujet des transactions ayant un effet sur le revenu (imposition du revenu) est réservée lorsque le titulaire du compte est un indépendant.

Il convient d'exclure de manière explicite les carnets d'épargne qui ne sont pas soumis à l'impôt anticipé (soit produisant un intérêt inférieur à 50 fr. par an, éventuellement à 100 fr. par an) en tenant compte de la limite de

rendement du point de vue administratif sous-entendue dans la phrase suivante (fixer "rationnellement" les modalités).

Le législateur édicte des dispositions...

Cette disposition constitutionnelle n'est pas directement applicable. Elle appelle des dispositions d'exécution. Cette législation concernera notamment:

- La fixation d'une limite de fortune pour les comptes appartenant à des salariés (voir ci-dessus).
- La réglementation de l'obligation faite aux banques de donner des renseignements, etc. ainsi que des dérogations.
- Des prescriptions visant à empêcher les fraudes.
- Les rapports avec le secret professionnel des avocats.
- Les valeurs limites pour des modalités fixées rationnellement.
- Les possibilités de recours (voies de droit) des banques en cas de contestations relatives à l'obligation de renseigner.

Dispositions visant à assurer l'obligation de renseigner

Le législateur fixera la procédure à suivre pour demander et délivrer des renseignements. En principe, inclue comme "ultima ratio" la possibilité, pour l'Etat, de recourir au registre central des comptes bancaires pour obtenir des renseignements supplémentaires (p.ex. centrale d'information en matière de crédit).

Disposition visant à fixer rationnellement les modalités

La loi doit supprimer l'obligation de donner des renseignements pour les créances fiscales sur les comptes d'épargne qui ne sont pas soumis à l'impôt anticipé (soit produisant un intérêt inférieur à 50 fr. par an, éventuellement à 100 fr. par an).

Des exceptions ou des restrictions en matière d'obligation de renseigner ne peuvent être prévues dans la loi que pour les créances fiscales inférieures à 500 francs.

Dispositions visant à prévenir les fraudes

Cette disposition constitutionnelle donne au législateur le mandat d'empêcher que la fraude ou la fuite fiscales soient couvertes par le secret bancaire ou le secret professionnel des banques, etc. et de prévoir les mesures nécessaires. La découverte de nouvelles formes de fraudes,

appliquées systématiquement, exige que la loi prévoie des mesures nouvelles.

"Eluder" s'applique aussi bien à la fraude fiscale qu'à la violation de l'obligation de donner des renseignements.

En ce qui concerne la situation particulière des avocats gérant une fortune et défendant un client devant un tribunal, relevons que l'obligation de renseigner l'autorité fiscale n'est valable que dans la mesure où il s'agit d'opérations financières opérées pour le compte de ce client.

Le législateur édicte des dispositions visant à empêcher l'usage abusif du secret professionnel de l'avocat (autorité cantonale de surveillance; possibilité de recourir au Tribunal fédéral en dernière instance).

c) La législation règle en outre la garantie du secret bancaire

Objectif: Cette phrase indique que la garantie du secret bancaire doit être considérée comme faisant partie des droits individuels, pour autant qu'elle ne porte pas préjudice à l'intérêt public, que ce soit en Suisse ou à l'étranger.

L'obligation faite aux banques de fournir des renseignements n'est modifiée que dans le domaine fiscal et en matière d'entraide judiciaire internationale. Le secret professionnel des employés de banque reste intact.

Dans la législation sur le secret bancaire, la violation de celui-ci ne devra plus être poursuivie d'office, mais bien sur plainte ou dénonciation. Quant à l'instigation et à la négligence, elles ne devront plus être punissables.

Les cas où les banques sont tenues de donner des renseignements en vertu de dispositions de droit civil (tutelle, cautionnement, successions, poursuite pour dettes et faillites, représentations, etc.) seront maintenus.

d) La législation règle le principe du soutien à accorder aux procédures pénales menées à l'étranger, en matière de délits fiscaux et monétaires également. Sont réservés la sécurité et les droits de souveraineté de la Suisse, la protection de personnes contre la persécution politique et raciste, ainsi que les cas de graves vices de procédures menées à l'étranger et la réciprocité.

Objectif: Il s'agit de faire en sorte que la législation suisse en matière d'entraide judiciaire internationale assimile aux délits du droit pénal commun les délits fiscaux et monétaires dont le produit est camouflé dans les banques suisses. Il doit en aller de même des cas où l'entraide judiciaire est exclue. La réglementation suisse se rapprocherait ainsi de celle des autres pays industriels d'Europe occidentale. Ce faisant, notre pays ferait oeuvre de solidarité internationale et réduirait à long terme l'attraction des banques suisses, cause de la cherté du franc.

La lettre d du 3e alinéa abroge les dispositions légales qui excluent l'assistance judiciaire de la Suisse en cas de violation des lois fiscales ou monétaires d'autres pays (art. 11. 1 de la loi fédérale du 21 janvier 1892 sur l'extradition aux Etats étrangers; art. 3, al. 3 du projet de loi fédérale sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale).

Les accords internationaux qui excluent également l'entraide dans ces cas (accords d'entraide judiciaire et de double imposition) ne deviendront pas automatiquement caduques, mais devront être négociés à nouveau afin de répondre aux nouvelles exigences constitutionnelles. La procédure d'entraide judiciaire devra reposer sur les mêmes principes et offrir les mêmes possibilités de recours qu'aujourd'hui. Sauf accord contraire garantissant la réciprocité, un Etat étranger n'aura aucun droit à l'assistance judiciaire de la Suisse. Toute ingérence étrangère est donc en principe exclue.

Assistance dans une procédure pénale engagée à l'étranger

Les principes ordinairement applicables en matière de preuves dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale resteront inchangés. En particulier, seules les autorités suisses seront habilitées à requérir des renseignements d'une banque (sous réserve de ce qui suit).

Affaires fiscales et monétaires

La mention expresse des délits fiscaux et monétaires rompt à dessein avec la tradition suivie jusqu'à présent en matière d'entraide judiciaire internationale. Toutefois, le principe qui veut qu'un même délit soit punissable dans les deux Etats est maintenu. Depuis un certain temps, la Suisse connaît en effet, outre les délits fiscaux, des délits monétaires, puisqu'elle a dû prendre un certain nombre de mesures visant à protéger sa monnaie. Exemples de textes prévoyant de telles mesures:

- Ordonnance du 5 juillet 1972/16 avril 1973 portant obligation de solliciter une autorisation pour recueillir des fonds à l'étranger.
- Ordonnance du 20 novembre 1974/22 janvier 1975 instituant des mesures destinées à lutter contre l'afflux de fonds étrangers.
- Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne, art. 8 et 46, al. 1, relatifs à l'autorisation requise pour exporter des capitaux.

Il s'agit donc d'une interprétation du principe de la punissabilité dans les deux Etats qui diffère de celle du Tribunal fédéral, mais non de l'abandon de ce principe.

Sécurité et souveraineté de la Suisse

Cette réserve ne signifie évidemment pas que la sécurité et la souveraineté du pays doivent être considérées comme atteintes dès que les intérêts d'une banque suisse sont en jeu. La réserve de la souveraineté exclut toute enquête menée en Suisse par un fonctionnaire étranger et assure à notre pays une totale indépendance dans ses relations politiques et économiques internationales.

Persécution politique et raciste

Il s'agit de situations qui sont déjà définies dans la pratique actuelle en matière d'entraide judiciaire (art. 10 de la loi fédérale du 21 janvier 1892 sur l'extradition aux Etats étrangers; art. 2 du projet de la loi fédérale sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale; principe de l'ordre public).

Il ne saurait y avoir persécution politique lorsqu'un homme politique étranger est poursuivi pour délit fiscal ou monétaire. La notion de persécution politique ne peut pas être la même qu'en matière d'extradition, car il s'agit ici simplement d'exiger des renseignements d'une banque, et non de livrer une personne à la justice d'un autre pays. Il va cependant de soi que l'enquête menée par l'autorité suisse à la demande de l'étranger ne pourra porter que sur les délits fiscaux ou monétaires.

Graves vices de la procédure étrangère

Il s'agit ici des mêmes vices de procédure qui, en droit suisse, ouvrent la voie à un recours en cassation ou en nullité, tels que l'incompétence, la violation du droit d'être entendu, les vices de forme ou l'administration arbitraire des preuves.

L'entraide judiciaire est ainsi exclue à l'égard d'Etats non fondés sur le droit.

Réciprocité

La réciprocité est réglementée dans les accords internationaux. Cette réserve confirme l'intangibilité de la souveraineté suisse en matière d'entraide judiciaire internationale.

Alinéa 4 (2e paquet)

- a) Les banques et sociétés financières publient, en sus de leurs bilans ordinaires, les comptes annuels consolidés ainsi que toutes les estimations qui entraînent la constitution ou la dissolution de réserves. Elles rendent publiques leurs participations actives et passives, la valeur des avoirs de clients qui sont déposés auprès d'elles et qu'elles administrent ainsi que des avoirs qui leur sont confiés à titre fiduciaire; elles indiquent les noms des personnes exerçant un mandat au sein du conseil d'administration de même que les droits de vote attachés aux avoirs déposés.

Cette disposition constitutionnelle doit être interprétée par le législateur.

Banques et sociétés financières:

Instituts au sens des alinéas 1 et 2 de l'art. premier de la loi sur les banques.

Comptes annuels consolidés

Objectif: *Le postulat de consolidation assimile la grande banque à un trust et vise à faire la transparence sur le volume effectif de ses opérations financières. En particulier les actifs et passifs des succursales des banques suisses à l'étranger (qui présentent souvent des risques plus grands que les opérations en Suisse) devraient être intégrés dans la somme du bilan.*

La consolidation doit être opérée selon les principes suivants:

- la consolidation doit porter sur le bilan et sur le compte de profits et pertes.
- Les participations en Suisse et à l'étranger doivent être attestées.
- Seules les participations à d'autres banques et instituts financiers (même si ces établissements ne sont pas soumis à la loi sur les banques) doivent être consolidées; il suffit, en revanche que les autres entreprises soient mentionnées dans les participations.
- Seules les participations à d'autres établissements représentant 25% et plus de leur capital-actions doivent être attestées, mais en indiquant le taux de participation.
Il convient de prévoir des garanties pour écarter un camouflage des participations supérieures à

25% (camouflage qui peut être opéré, par exemple, en transférant la participation à une société filiale. Les succursales des filiales doivent également être prises en ligne de compte dans la consolidation.

L'entrée en vigueur des dispositions qui régissent la consolidation appelleront un ajustement des prescriptions de la loi sur les banques (art. 4) concernant les moyens propres.

La principale différence entre ces nouveaux principes de consolidation et les directives de la Commission des banques actuellement en vigueur en la matière réside (à côté de la différence du principe relatif au quota de consolidation) dans le fait que l'initiative demande la publication des chiffres consolidés.

... publient toutes les estimations qui entraînent la constitution ou la dissolution de réserves...

Objectif: *Rendre obligatoire la publication des modifications des réserves. La connaissance des réserves latentes est plus nécessaire pour les banques que pour les autres entreprises - ces réserves étant en rapport direct avec la gestion bancaire.*

En liaison avec une nouvelle conception du droit en matière de bilans bancaires, le principe suivant doit être déterminant pour l'établissement des données relatives aux modifications des réserves:

- l'appréciation des actifs et des passifs doit être opérée de manière à écarter la constitution arbitraire de réserves. Des réserves ainsi constituées doivent être prohibées. Des dispositions légales fixeront les principes qui doivent garantir que cette appréciation sera opérée sur la base des valeurs effectives (cours des papiers-valeur négociés; valeur vénale des immeubles; valeur d'estimation de la valeur "interne" des papiers qui ne sont pas négociés.

Ce principe applicable aux banques s'écarte des dispositions du C.O qui régissent l'établissement des bilans. Les prescriptions relatives aux moyens propres peuvent être adaptées de manière appropriée.

... elles rendent publiques leurs participations actives et passives

Objectif: *Pour mettre plus de transparence dans les imbrications entre les banques et les autres entreprises, il faut créer la condition d'un contrôle public (que les autres*

mesures visant à faire plus de clarté faciliteront) et d'une limitation de l'enchevêtrement des banques et autres entreprises (5e alinéa de l'initiative). L'effort de transparence doit porter aussi sur les relations entre banques et entreprises (relations concrétisées par la composition des conseils d'administration), ainsi que sur les pouvoirs que confèrent aux banques les actions qu'elles ont en dépôt.

Participations actives (à des fins de mainmise ou de contrôle)

Participations acquises en vue d'une mainmise ou de l'exercice d'une influence durable.

Participations passives (participations de placement)

Acquisition d'actions à des fins de placement à court ou à long terme.

Les participations doivent être mentionnées parmi les données complémentaires requises que doit fournir le bilan annuel:

- nom et siège de la société à laquelle la banque participe;
- taux de la participation au capital de la société et valeur de cette participation;
- Seules les participations de plus de 5% doivent être déclarées.

Elles rendent publique ... la valeur des avoirs de clients qu'elles ont en dépôt et qu'elles administrent.

Objectif: *l'ampleur des fortunes suisses et étrangères qui sont gérées doit faire l'objet d'une statistique suffisamment structurée et publiée. L'établissement de cette transparence est d'intérêt public (fiscal notamment); elle est également de nature à mieux assurer la protection des créanciers (appréciation des risques).*

Chaque banque est tenue de publier, à titre d'informations complémentaires, les montants agrégés des valeurs qu'elles ont en dépôt et qu'elles gèrent. Ces données doivent être structurées comme suit:

- Dépôts - qu'ils soient gérés ou non
- fortunes suisses et étrangères
- en outre, les pays d'origine des fortunes gérées et le montant de celles-ci doivent être déclarés à la Banque nationale, qui établira une statistique par pays.

Les métaux précieux et les papiers-valeur doivent également figurer dans la statistique; le dépôt de valeurs en nature (oeuvres d'art) n'est pas soumis à cette obligation.

Elles rendent publics ... les avoirs qui leur sont confiés à titre fiduciaire

Objectif: L'obligation d'indiquer ces avoirs à la Banque nationale doit être complétée par celle de les faire apparaître dans le compte de profits et pertes. Les avoirs fiduciaires que la banque place dans des filiales ou sociétés soeurs - et aux risques desquels elle participe en fait - doivent être connus afin que l'on puisse apprécier les risques notamment quand ces avoirs fiduciaires sont transférés à l'étranger. L'établissement de cette transparence est également conforme aux exigences de la lutte contre la fraude fiscale (elle doit écarter notamment la possibilité d'éluder la perception de l'impôt anticipé sur les avoirs pour lesquels la banque ne joue pas seulement un rôle d'"intermédiaire" - parce qu'elle place ses avoirs dans ses filiales à l'étranger.

Les indications complémentaires, relatives aux avoirs fiduciaires qui sont confiés aux banques doivent distinguer entre:

- actifs et passifs
- avoirs d'origine suisse et avoirs d'origine étrangère (pays)
- engagements fiduciaires, en indiquant la nature de la participation à l'établissement étranger: filiale, société proche, sociétés soeurs du même groupe, resp. société mère d'une société filiale; liens par l'intermédiaire de personnes.

... et indiquent les noms des personnes exerçant un mandat au sein du conseil d'administration

Le rapport annuel doit indiquer les noms des personnes attachées à la banque qui détiennent des mandats dans les conseils d'administration d'autres entreprises suisses et étrangères.

Sont assimilées à des "personnes attachées à la banque": tous les collaborateurs qui travaillent à temps plein; les membres du conseil d'administration qui entretiennent d'étroites relations avec elle (le président notamment); les agents extérieurs qui assument à sa demande de tels mandats (hommes de paille); les personnes attachées à des sociétés filiales qui sont contrô-

lées par la banque.

Les entreprises comprennent aussi bien d'autres banques et sociétés financières que les sociétés qui n'ont pas d'activité bancaire (sociétés industrielles, commerciales, etc.).

... et indiquent ... les droits de vote attachés aux avoirs déposés

Lors des assemblées générales des sociétés anonymes suisses, les banques font connaître les droits de vote correspondant à leurs avoirs en dépôt, et cela aussi bien pour les dépôts en mains suisses que pour les dépôts en mains étrangères; ces indications doivent distinguer entre les votes avec mandat et les votes pour lesquels elles ont obtenu le blanc-seing.

Le rapport annuel de la banque doit mentionner - au titre des indications complémentaires - le nombre des votes attachés aux avoirs qu'elle a en dépôt

- b) La Banque nationale et la Commission des banques présentent chaque année au Parlement un rapport sur la situation et l'évolution des banques et sociétés financières.

Objectif: *L'activité des banques - qui figure parmi les principales activités économiques - doit pouvoir être appréciée dans l'optique politique. Cette disposition constitutionnelle exprime la conception selon laquelle l'activité et l'évolution économiques ne sauraient être le champ clos de groupements d'intérêts ou d'un certain corporatisme, mais doivent être, conformément aux principes démocratiques, contrôlées par le Parlement.*

L'information donnée au Parlement par la Banque nationale (rapports mensuels, "Les banques suisses", publication annuelle de la BNS, etc.), et par la Commission des banques (rapport annuel) doit être complétée par:

- des statistiques sur les transactions en devises et l'évolution de cours de change, ainsi que par une statistique détaillée sur les transactions financières (BN)
- des indications sur les risques liés aux participations financières à l'étranger des banques et sociétés financières (en particulier sur les gros risques)
- des indications sur les aspects fiscaux de l'activité bancaire, en particulier sur les opérations visant à écarter le paiement de l'impôt anticipé, les fraudes fiscales découlant des dispositions en vigueur

- des informations sur les crédits ouverts par les banques (ces informations doivent en éclairer le rôle pour les régions, les divers secteurs et l'emploi)
- des informations sur la protection des créanciers, les faillites, les pertes, etc.
- des informations sur les transactions importantes du point de vue de la politique étrangère (en particulier sur les crédits ouverts à des pays en voie de développement et à des organisations internationales.

Le Parlement peut constituer une commission permanente chargée d'étudier ces rapports et, éventuellement, de proposer des mesures législatives.

Alinéa 5 (3e paquet)

Le législateur édicte des dispositions visant à limiter l'enchevêtrement des banques et d'autres entreprises

Objectif: La limitation des enchevêtrements qui est requise tend à limiter le pouvoir des banques et à freiner le processus cancéreux de concentration qui se poursuit dans l'économie, (et qui a pour corollaire la constitution de mamouths financiers que leur taille et leurs ramifications rendent incontrôlables). Il faut empêcher qu'un nombre croissant d'entreprises des secteurs secondaire et tertiaire ne passent sous le contrôle d'empires financiers. En d'autres termes il faut empêcher qu'une activité économique décentralisée, connaissant un régime de participation ou d'autogestion, ne soit exclue. Cette conception de la décentralisation est d'ailleurs partagée par les auteurs du projet de révision globale de la constitution fédérale de 1978 (art. 32, 2e alinéa).

Législation: elle règle aussi les possibilités de tourner la disposition relative à la limitation des enchevêtrements en utilisant des hommes de paille (avocats, fiduciaires etc.).

Banques: Instituts au sens de l'art. premier, 1er alinéa de la loi sur les banques sans les sociétés financières. La limitation des enchevêtrements resp. le "désenchevêtrement" doit donc être opéré entre les banques et tous les autres organismes financiers.

Autres entreprises: comprennent aussi les sociétés financières soumises à la loi sur les banques aux termes de l'art. premier, 2e alinéa, ainsi que toutes les sociétés et corporations.

Limitation de l'enchevêtrement: cet objectif peut être compris de deux manières: comme une stabilisation de la situation présente ou comme un certain degré de "désenchevêtrement". Le 5e alinéa de l'initiative laisse une certain marge d'interprétation au législateur. Les propositions qui suivent l'éclairent: L'enchevêtrement doit être notamment limité dans trois domaines:

- les participations
- les représentations au sein de conseils d'administration
- les voix afférentes aux avoirs en dépôt.

Participations: la possession durable d'actions est assimilée à une participation durable également par l'ordonnance d'exécution de la loi sur les banques. Cette possession durable est assimilée à l'intention d'exercer une influence, voire une influence dominante.

Les participations à d'autres entreprises qui excèdent 5% de leur capital social doivent être préalablement autorisées par la commission des cartels. Le taux de participation est évalué en se fondant sur les comptes annuels consolidés de ces entreprises.

Les crédits ouverts à des entreprises auxquelles le créancier est intéressé financièrement dans une forte mesure, sont assimilés à une participation permanente. Les participations qui dépassent 20% du capital propre d'autres entreprises ne sont pas autorisées. Elles peuvent cependant l'être à terme dans les cas suivants:

- pour garantir temporairement les créances de la banque;
- pour garantir le maintien d'emplois;
- pour garantir le contrôle en Suisse;

L'autorisation visant à garantir temporairement des créances ne doit cependant pas, excéder cinq ans. A l'expiration de ces 5 ans, le paquet d'actions doit être ramené, dans un délai approprié, soit au taux légal de 5%, soit au taux supérieur extraordinairement autorisé (de 5 à 20%). Quant à l'autorisation visant à garantir le contrôle en Suisse, elle est accordée lorsqu'il est démontré que des capitaux étrangers cherchent à s'assurer une participation. Cette autorisation doit être renouvelée chaque année.

Représentations au sein de conseils d'administration: L'acceptation de mandats par des personnes attachées à la banque au sein de conseils d'administration d'autres entreprises (cf 4e alinéa, définition) doit être préalablement autorisée par la commission des cartels. La procédure d'autorisation doit impliquer un délai d'opposition de trois mois.

Peuvent faire opposition les personnes qui justifient d'un intérêt légitime (employés de la banque, syndicats, représentants de corporations de droit public, à l'exclusion des banques).

Une variante propose de limiter à 5 par exemple le nombre des mandats d'administrateurs détenus par des représentants des banques (par analogie avec la lex abt, (RFA)).

Une autre variante limiterait le nombre des mandataires des banques dans les conseils d'administrations d'autres entreprises à un dixième par exemple des sièges.

Voix afférentes aux avoirs de dépôt: L'objectif visant à réduire l'influence dominante exercée par les banques

- par le biais des voix de dépôt - dans les assemblées d'actionnaires pourrait être atteint de diverses manières.
- détermination d'un nombre maximum de voix pour chaque banque: de 10% par exemple

- fixation d'un nombre maximum de voix pour l'ensemble des banques, de façon qu'elles ne puissent jamais obtenir ensemble la majorité des voix.

- modification des modalités de représentation: les banques ne pourraient exercer que les mandats qu'elles ont expressément obtenus de leurs déposants avant chaque assemblée générale. (On pourrait éventuellement combiner les diverses variantes).

Alinéa 6 (4e paquet)

Le législateur règle l'obligation des banques ne bénéficiant d'aucune garantie de l'Etat de s'assurer pour les dépôts qui leur sont confiés.

Objectif: *Les petits épargnants doivent être protégés, notamment afin qu'ils cessent d'être les victimes de spéculations financières sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle. Cette protection est un élément de la protection plus générale des consommateurs. Les contribuables (consommateurs) assumant les risques pour les banques cantonales et caisses d'épargne bénéficiant d'une garantie publique, il n'est pas nécessaire d'assujettir ces établissements à l'obligation ci-dessus.*

Le législateur reste cependant libre de créer l'assurance requise sur une base privée par le moyen d'un fonds alimenté par les banques ou d'un fonds de garantie géré par l'Etat, mais alimenté par des contributions des banques.

Assujettissement: QUELLES banques?

Les établissements visés à l'article premier (alinéas 1 et 2) de la loi sur les banques, mais non pas ceux qui ne font pas de publicité pour attirer des placements. Les banques cantonales avec garantie de l'Etat ne sont passées à l'obligation de s'assurer, de même que les caisses d'épargne régionales avec garantie communale, mais dans la mesure seulement où cette garantie est appropriée aux risques ou réassurée par le canton (ou la banque cantonale).

QUELS dépôts?

Les dépôts d'épargne, les livrets de dépôt et d'épargne, les bons de caisse (y compris les comptes-courants salariaux et privés etc.) de personnes physiques et d'institutions de prévoyance, mais pas obligatoirement les personnes morales. (L'assujettissement de sociétés serait souhaitable, mais pas impératif).

Ampleur de la protection: elle serait totale jusqu'à concurrence de 50'000 fr par déposant; garantie maximale de 100'000 fr par déposant: la garantie est progressivement réduite de 50'000 à 100'000 fr.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Les dispositions de droit fédéral contraires à l'obligation de renseigner les autorités sont abrogées

Cette formule se fonde sur les dispositions a) et d) du 3e alinéa. Sont visées les lois et ordonnances fédérales de nature à écarter pour les banques l'obligation de renseigner les autorités fiscales, les lois et ordonnances cantonales qui présentent le même risque (ou pourraient empêcher une taxation équitable au titre de l'impôt fédéral de défense nationale).

L'article 11 de la loi (resp. l'article 3 du projet de loi fédérale d'entraide en matière pénale) sont abrogés.

Les dispositions sur l'obligation faite aux banques de fournir des renseignements ne s'appliquent pas à la poursuite d'infractions d'ordre fiscal commises avant l'entrée en vigueur du présent article constitutionnel.

Cette disposition se rapporte aux lettres a) b) et d) du 3e alinéa. Elle exclut les sanctions avec effet rétroactif. L'entrée en vigueur de l'article constitutionnel peut être combinée avec une amnistie fiscale. Si les revenus non déclarés restent fraudés, les banques sont tenues de renseigner. Les sanctions ne s'étendront cependant pas à la fraude antérieure à l'amnistie.

Entraide judiciaire internationale:

L'article constitutionnel n'éclut pas l'obligation de renseigner sur des avoirs transférés antérieurement ou encore déposés en Suisse; cependant l'autorité étrangère qui requiert des informations doit donner l'assurance qu'elle agit selon le principe de la spécialité c'est - à - dire qu'elle ne pénalisera pas le délinquant avec effet rétroactif. Lorsque des accords internationaux entravent l'entraide judiciaire, la nouvelle réglementation ne pourra entrer en vigueur qu'après révision de ces accords.

Editeur:

Secrétariat central du PSS
case postale 4084

3001 Berne

Tel. 031 24 11 15