
Les origines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la Confédération au sortir de la Seconde Guerre mondiale

Sébastien Guex

Citer ce document / Cite this document :

Guex Sébastien. Les origines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la Confédération au sortir de la Seconde Guerre mondiale. In: Genèses, 34, 1999. Varia. pp. 4-27;

doi : <https://doi.org/10.3406/genes.1999.1549>

https://www.persee.fr/doc/genes_1155-3219_1999_num_34_1_1549

Fichier pdf généré le 14/05/2018

Résumé

Sébastien Guex: Le secret bancaire suisse. Institution aussi célèbre que controversée, le secret bancaire suisse reste largement méconnu sur le plan historique. Cet article a pour ambition de retracer quelques étapes cruciales de son histoire au cours de la première moitié du XX^e siècle. Contrairement à une légende très prisée, l'ancrage légal de cette institution en 1934 - que beaucoup confondent avec la création du secret bancaire lui-même - ne répondait pas à la volonté de protéger les avoirs que les Juifs allemands victimes des persécutions nazies avaient déposés en Suisse. Il visait avant tout deux objectifs. Donner, d'une part, des garanties aux milieux bancaires helvétiques qu'inquiétait l'établissement d'une certaine surveillance par l'État de leurs activités. Rassurer, d'autre part, la clientèle française des établissements suisses, désécurisée par les démarches répétées et parfois musclées entreprises par le gouvernement de l'Hexagone pour entraver l'évasion fiscale des capitaux français vers la Suisse. À l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, la question du secret bancaire suisse, et notamment des volumineux fonds français administrés à son ombre, s'est retrouvée au centre des relations, tendues, entre les puissances alliées et les autorités helvétiques. .

Abstract

Secret Swiss Bank Accounts Little is known about the history of the Swiss institution of secret bank accounts, which is as famous as it is controversial. The aim of this article is to retrace some of the critical stages in its development during the first half of the 20th century; Contrary to the widespread legend, the . legal foundation of this institution in 1934 - which many people confuse with the creation of the institution itself - was not a response to the desire of German Jews - who were victims of Nazi persecution to protect the assets they had placed in Switzerland. It had, above all, two objectives. First, it was designed to provide a guarantee to the Swiss banking world, which was worried about the Swiss State establishing a system for monitoring of their businesses. Secondly, : it was intended to reassure French customers of Swiss banks, who were; concerned , by the repeated, and sometimes forceful, steps being taken by the French government to prevent the tax evasion of French capital in the direction of Switzerland. At the end of World War II, the issue of secret Swiss banka accounts, particularly the. significant amount of French funds being administered in their shadow, was at the core of tense relations between the Allied forces and the Swiss authorities.

LES ORIGINES DU
SECRET BANCAIRE
SUISSE ET SON RÔLE
DANS LA POLITIQUE
DE LA
CONFÉDÉRATION
AU SORTIR DE LA
SECONDE GUERRE
MONDIALE

Sébastien Guex

Objet de controverses et de luttes aussi nombreuses que passionnées, la question du secret bancaire suisse a exercé tout au long du ^{xx}e siècle une influence considérable sur la politique, tant intérieure qu'extérieure, de la Confédération helvétique¹. Pourtant, jusqu'à aujourd'hui, l'histoire de ce secret, considéré en tant que tel, n'a guère suscité de recherches approfondies. C'est en particulier le cas de ses origines, qui restent encore actuellement presque totalement méconnues.

La version la plus répandue, depuis la fin des années 1960, est que le secret bancaire suisse a été institué en 1934, lors de l'adoption de la loi fédérale sur les banques, et qu'il s'agissait là d'une mesure visant à venir en aide aux victimes, avant tout juives, des persécutions nazies. Dans un ouvrage de référence paru en 1992, le *Nouveau manuel de la politique extérieure suisse*, on trouve sous la plume de l'ancien président de l'Union de banques suisses, Philippe de Weck, le résumé peut-être le plus saisissant de cette version. Après avoir attiré l'attention sur «les persécutions nazies à l'égard des ressortissants allemands juifs qui provoquaient un afflux de capitaux de la part de ces victimes [en Suisse], Ph. de Weck poursuit; c'est en raison de cet afflux de capitaux de persécutés qu'a été introduit dans la législation suisse le fameux secret bancaire. Des émissaires des organismes nazis suivaient en effet en Suisse les émigrés. Ils essayaient de se procurer des indications sur les capitaux qu'ils détenaient en Suisse. En possession de telles indications, ils auraient été en mesure d'exercer des chantages sur les membres de la famille restés encore en Allemagne. C'est pour éviter que de telles indications parviennent aux émissaires nazis qu'un secret bancaire particulièrement sévère a été introduit à cette époque dans la législation suisse. C'était un acte courageux à un moment où l'Allemagne, si proche

1. Pour la rédaction finale de cet article, j'ai bénéficié des remarques critiques de Luc Thévenoz, professeur à la faculté de droit de l'université de Genève. Qu'il en soit remercié.

de la Suisse, était si puissante. De ce point de vue, dans cette phase de l'histoire, la Suisse a joué un rôle financier international qui se rapproche d'une activité humanitaire à l'égard d'une catégorie de personnes dont l'horrible malheur appartient aussi à l'histoire².» Une telle version est encore largement reprise aujourd'hui, notamment dans des publications étrangères. En février 1996, par exemple, *The Economist* écrit que «beaucoup de Suisses sont fiers de leur secret bancaire parce qu'il [...] a une origine admirable (il a été adopté dans les années 1930 pour aider les Juifs persécutés à protéger leurs économies)³». Dans un livre paru à Londres en 1997, pourtant critique à l'égard de l'attitude des banques helvétiques durant la période nazie, il est affirmé que «le secret bancaire [...] a été introduit en 1934 – en partie pour protéger les Juifs qui déposaient de l'argent dans les banques suisses⁴».

Disons le d'emblée, cette version des faits constitue une légende. En 1934, ce n'est pas à l'introduction mais au renforcement du secret bancaire suisse qu'on assiste. Ensuite et surtout, rien ne permet de penser, dans l'état actuel des recherches, que les milieux dirigeants helvétiques ont pris cette mesure dans un souci humanitaire, c'est-à-dire dans la volonté de protéger les Juifs des persécutions nazies. L'objectif essentiel de cet article est de démontrer cette dernière assertion en dégagant les véritables raisons qui ont amené ces milieux à procéder au renforcement du secret bancaire au début des années 1930. Dans un second temps, j'essaierai d'illustrer rapidement combien la question du secret bancaire suisse a constitué un enjeu central dans les relations entre les autorités fédérales et les puissances alliées à la fin et au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

Le secret bancaire suisse avant 1934

Pour comprendre les origines du renforcement du secret bancaire en 1934, et plus généralement l'importance de ce dernier dans l'histoire de la Suisse moderne, il faut commencer par relever que depuis la fin du XIX^e siècle déjà, la pratique du secret était profondément ancrée dans l'activité bancaire. Cette pratique se basait alors sur deux sources juridiques: d'une part le droit des obligations prescrivait le devoir de discrétion entre contractants et d'autre part, le droit civil garantissait la protection de la sphère intime. Selon la législation alors en vigueur, le

2. Pierre de Weck, «Le Rôle de la Suisse comme place financière internationale», in A. Riklin et al. (éd.), *Nouveau manuel de la politique extérieure suisse*, Berne-Stuttgart-Vienne, P. Haupt, 1992, p. 878.

3. *The Economist*, 17 fév. 1996, p. 78.

4. Adam Le Bor, *Hitler's Secret Bankers. How Switzerland Profited From Nazi Genocide*, Londres, Simon & Shuster, 1997, p. 3.

secret bancaire relevait donc du droit civil et non du droit public. Par conséquent, sa violation n'entraînait que des poursuites civiles et non pénales et ne pouvait être sanctionnée que sur demande de la partie lésée et par des dommages et intérêts. Une telle limite n'empêchait pas la pratique du secret bancaire d'être très extensive. Il était en particulier très difficile aux autorités suisses d'en obtenir la levée pour des raisons fiscales.

Si cette pratique du secret faisait donc partie intégrante des mœurs politiques et bancaires helvétiques au tournant du siècle, c'est à partir de cette période que son importance a commencé à croître. En effet, dans plusieurs pays européens, cette époque s'est caractérisée par un alourdissement de l'imposition touchant les couches possédantes. En France notamment, le Gouvernement a fortement augmenté l'impôt sur les successions en 1901, et a entamé durant les années suivantes les préparatifs conduisant à l'introduction d'un impôt sur les hauts revenus.

Ne pouvant s'appuyer sur une puissance industrielle et commerciale comparable, la place financière suisse ne rivalisait alors en aucun cas avec des places comme Londres, Paris ou Berlin. Elle évoluait bien plutôt dans leur orbite. Toutefois, les cercles bancaires helvétiques ont rapidement saisi que la hausse de la fiscalité dans une série de pays leur offrait une carte à jouer : attirer en Suisse les capitaux étrangers cherchant à fuir un fisc jugé trop gourmand.

Dans ce cadre, l'importance de la pratique du secret bancaire telle qu'elle était admise et utilisée en Suisse prenait une nouvelle dimension. Pour les milieux d'affaires helvétiques, le secret bancaire cessait d'être seulement un instrument à vocation essentiellement interne, destiné à les protéger des autorités fiscales indigènes. Il devenait également un instrument à vocation externe, une pièce maîtresse dans le dispositif destiné à faire venir les capitaux étrangers en Suisse, et par conséquent un atout de poids dans la concurrence internationale.

C'est ainsi que les instituts bancaires helvétiques ont développé une propagande massive dans les pays voisins, vantant les avantages de la Suisse comme lieu d'évasion fiscale. Dans une circulaire publicitaire diffusée en octobre 1910 en France, une grande banque suisse attirait par exemple l'attention sur le fait que la situation en Suisse « nous permet de gérer de façon des plus discrètes

les titres dont la garde nous est confiée par nos clients du dehors.⁵». Cette propagande a atteint une telle ampleur, avant même la première guerre mondiale, que le ministre suisse de l'Économie, craignant des mesures de rétorsion de la part des gouvernements étrangers, s'est senti obligé de demander aux banquiers d'y mettre une sourdine⁶.

La Première Guerre mondiale a constitué une rupture dans l'histoire de la place financière suisse. Le conflit mondial a ouvert une longue période marquée, dans la plupart des pays européens, par une succession de crises politiques, financières, monétaires, et une hausse massive de la fiscalité. Dans ces conditions, les capitaux étrangers, notamment français, allemands, italiens et autrichiens, ont afflué dans des proportions tout à fait inconnues jusque-là vers les banques helvétiques, attirés par la protection qu'offraient la solidité du franc suisse, la stabilité politique du pays, la neutralité, la complaisance des autorités fiscales et, *last but not least*, le secret bancaire. Un tel afflux a permis aux instituts suisses d'effectuer un décollage spectaculaire. Dès cette époque, écrit un historien, «la Suisse s'est transformée en place financière internationale»⁷, transformation qu'a sanctionnée, en 1930, l'installation à Bâle de la Banque des règlements internationaux. Il y a lieu d'insister sur le fait que la Suisse est devenue une place financière de premier plan en occupant une position spécifique : celle, pour reprendre l'expression d'un spécialiste, de «plaque tournante de capitaux internationaux»⁸, c'est-à-dire de lieu d'accueil des fonds venant de l'étranger, fonds reprêtés ensuite à l'extérieur, mais sous pavillon suisse. Autrement dit, les grandes banques suisses ont conquis une situation éminente dans la hiérarchie bancaire mondiale en très large partie parce qu'elles se sont développées en un lieu de refuge de prédilection des capitaux étrangers.

En raison de ces caractéristiques de la place financière helvétique, la question du secret bancaire a vu son importance décupler. Une telle question est devenue dès la Première Guerre mondiale un enjeu substantiel, parfois même central, dans les relations entre la Suisse et une série d'autres pays. En effet, les autorités de plusieurs pays étrangers ne sont pas restées inactives face à l'évasion massive des capitaux internationaux vers le havre helvétique. À maintes reprises, elles ont activement cherché à l'entraver. Cela a été notamment le cas dans la phase qui a suivi immédiatement le premier conflit mondial.

5. Circulaire citée dans Maurice Brion, *L'Exode des capitaux français à l'étranger*, Paris, Arthur Rousseau, 1912, p. 24.

6. Herbert Lüthy, Georg Kreis (éd.), *Documents diplomatiques suisses*, Berne, Benteli, 1983, vol. 5, p. 901.

7. Hugo Bänziger, *Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert*, Berne-Stuttgart, P. Haupt, 1986, p. 57.

8. René Chopard, «La Banque suisse face au défi européen», *Annales de la faculté de droit et de science politique de l'université de Clermont-Ferrand*, n° 25, 1989, p. 246.

En voici un exemple. Les gouvernements français et belge voyaient d'un mauvais œil les riches ressortissants de leur propre pays faire passer des fonds en Suisse et échapper ainsi au fisc. Ils s'irritaient encore davantage de la fuite de considérables capitaux allemands vers le refuge helvétique car ils redoutaient que cette fuite mette en danger le paiement des réparations imposées à l'Allemagne par le traité de Versailles.

Ces deux gouvernements ont donc entrepris, dès la fin du conflit, plusieurs démarches, encore relativement modérées, visant à obtenir des autorités et des instituts financiers helvétiques une limitation de la pratique du secret bancaire. Il s'agissait pour eux d'accéder à des renseignements précis sur l'identité de quelques-uns des propriétaires de ces capitaux, de façon à pouvoir les soumettre à une certaine pression, voire à engager des poursuites contre eux et, par effet de ricochet, à décourager l'évasion des fonds vers la Suisse.

Les milieux dirigeants suisses ont refusé, avec obstination, de faire la moindre concession sur ce plan, même si, comme le relevait le Conseil fédéral lors d'une de ses séances, « dans de nombreux pays [...] on en voudra beaucoup à la Suisse à cause de cette attitude⁹ ». Le Gouvernement helvétique ne laissait guère planer de doute quant aux raisons de cette politique d'obstruction. Si l'on voulait identifier ne serait-ce que certains des propriétaires des fonds étrangers confiés aux établissements suisses, expliquait-il, toujours dans la même séance, il faudrait « aller jusqu'à la levée du secret bancaire et obliger les banques à donner des renseignements [...]. L'importance qui revient à l'activité bancaire dans l'économie suisse incite à la plus grande prudence en ce qui concerne des mesures contre l'évasion fiscale. C'est pourquoi le Comité de l'association suisse des banquiers a également décidé de refuser strictement [...] toute mesure combattant cette évasion¹⁰. »

Les origines du renforcement du secret bancaire suisse en 1934

À partir de la seconde moitié de 1931 et durant les années suivantes, la Suisse a connu la crise bancaire la plus grave de son histoire. Parmi les banques que l'on appelle les « grandes banques », au nombre de huit à

9. Archives fédérales de Berne, (AFB), E.1004.1, procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 21 mars 1924.

10. *Ibid.*

l'époque, une a fait faillite, une autre n'a survécu que grâce à une aide massive de l'État fédéral, et les quatre restantes ont dû être substantiellement réorganisées¹¹. Aussi, dès l'été 1931, la question de l'élaboration par la Confédération d'une loi sur les banques s'est posée avec une force de plus en plus grande. Non seulement le mouvement ouvrier, parti socialiste en tête, mais aussi de larges secteurs de la paysannerie et des classes moyennes, ont exercé des pressions croissantes dans ce sens, exigeant que l'État introduise un contrôle sur les activités bancaires, notamment pour protéger les petits épargnants.

Hésitant, le Gouvernement s'est décidé en janvier 1933 à élaborer une loi sur les banques. En février 1933, un premier projet de loi a été ébauché, comprenant déjà, il faut le souligner, un article consacré au secret bancaire¹². Ce projet a subi passablement de modifications durant les phases de discussions pré-parlementaires puis parlementaires qui ont suivi, jusqu'à son adoption définitive par les Chambres, en novembre 1934. En revanche, et il faut à nouveau le souligner, la disposition traitant du secret bancaire n'a suscité aucun débat, ou en tout cas aucun débat qui ait laissé des traces, et n'a fait l'objet d'aucun changement notable. Autrement dit, le futur article 47 de la loi sur les banques votée par le Parlement en novembre 1934 a traversé les phases pré-parlementaires et parlementaires sans provoquer de discussions et en restant ainsi pratiquement identique, si ce n'est quant à la forme du moins quant au fond, à l'article correspondant du projet de février 1933.

Selon cet article 47, la violation du secret bancaire tombait désormais sous le coup du droit pénal: elle entraînait de fortes amendes et des peines d'emprisonnement allant jusqu'à six mois, et devait en principe être poursuivie d'office par les autorités judiciaires, même si la partie lésée ne portait pas plainte. L'adoption de la loi de 1934 représentait et manifestait donc tout à la fois un renforcement considérable du secret bancaire. Celui-ci ne relevait désormais plus seulement du droit civil mais du droit public. Autrement dit, en reconnaissant à la sauvegarde du secret bancaire un intérêt public, on lui conférait en quelque sorte le statut de bien public. À noter encore que par l'adoption de la loi de 1934 la Suisse est devenue, parmi les pays économiquement développés, celui où le secret bancaire était, et de loin, le plus hermétiquement protégé.

11. Paul Ehrensam, « Die Bankenkrise des 30er Jahre in der Schweiz », in Commission fédérale des banques (éd.), *Cinquante ans de surveillance fédérale des banques*, Zurich, Commission fédérale des banques, 1985, pp. 83-118; Patrick Halbeisen, « Die Bankenkrise und ihre Bedeutung für die Bankengesetzgebung der dreissiger Jahre in der Schweiz », in S. Guex et al. (éd.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zurich, Chronos, 1998, pp. 63-68.

12. Voir AFB, E 4110(A)/19/40 et E 6520(A)/1/3, les deux projets intitulés « Bundesgesetz über die Beaufsichtigung der Banken und Sparkassen », signés Eduard Kellenberger, 17 et 24 fév. 1933; H. Bänziger, *Die Entwicklung...*, op. cit., pp. 89-105.

Ce renforcement spectaculaire du secret bancaire avait plusieurs origines. Parmi celles-ci, deux étaient particulièrement importantes.

Introduction d'une surveillance des banques

L'introduction dans la loi de 1934 d'un article sur le secret bancaire répondait en premier lieu aux craintes que suscitait dans les cercles bancaires, et plus largement dans les milieux d'affaires, la mise en place par cette même loi d'une certaine surveillance des banques. Leur hantise était que par l'intermédiaire des agents chargés d'une telle surveillance – qui devaient avoir accès aux livres et aux registres des banques – des informations précises sur les clients des établissements financiers filtrent et parviennent finalement aux autorités fiscales suisses ou, pire encore, étrangères. Ce risque leur paraissait encore plus aigu si le futur contrôle devait être exercé directement par l'État, c'est-à-dire par des fonctionnaires fédéraux, les cloisons entre les différents services administratifs de la Confédération ne leur semblant pas étanches. Expliquant rétrospectivement l'attitude des cercles bancaires, un grand banquier écrivait qu'il n'était donc pas question pour eux d'accepter une « inspection étatique [car] on voulait éviter la mise en danger du secret bancaire qu'elle impliquait¹³ ».

À ce propos, il est utile de rappeler que l'épisode des années 1930 avait eu un précédent. Au début de l'année 1914, suite aux difficultés rencontrées par une série d'établissements financiers relativement importants, le Conseil fédéral avait envisagé d'introduire une surveillance des banques et avait entrepris des démarches dans ce sens. Craignant déjà qu'une telle surveillance aboutisse à un affaiblissement de la pratique du secret bancaire, les cercles financiers, Banque nationale et Association suisse des banquiers en tête, avaient alors exprimé leurs vives réticences, pour ne pas dire leur refus. En raison de cette opposition, suivie du déclenchement du conflit mondial et de l'amélioration de la situation des banques grâce à la conjoncture de guerre, l'affaire avait été rapidement abandonnée¹⁴.

Lorsque, à partir de l'été 1931, la question d'une surveillance des banques est revenue sur le tapis, les réticences ou l'opposition des milieux d'affaires et de leurs représentants n'avaient pas disparu, bien au contraire. Ils ont donc mis deux conditions *sine qua non* à leur acceptation d'un

13. AFB, E 6520(A)/1/1, lettre du directeur général du Crédit suisse au chef du Département fédéral des finances, 9 fév. 1935.

14. H. Bänziger, *Die Entwicklung...*, *op. cit.*, pp. 38-49; Sébastien Guex, *La Politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne, Payot, 1993, pp. 217-219.

tel contrôle. Ils ont exigé premièrement que la surveillance reste la plus lâche possible et qu'elle ne soit en aucun cas exercée directement par l'État. De plus, elle devait être accompagnée de dispositions maintenant, voire renforçant, le secret bancaire.

À cet égard, la *Neue Zürcher Zeitung*, le très influent quotidien des milieux d'affaires helvétiques, a mis les choses au point dès le départ. En août 1931 déjà, elle publie un éditorial attaquant violemment l'idée que l'exercice direct du contrôle bancaire puisse être confié à l'État fédéral. L'éditorial souligne également que la surveillance envisagée des banques doit exclure «la possibilité d'avoir accès à la situation financière»¹⁵ particulière des clients des banques car cela ferait fuir les déposants suisses et étrangers. Une semaine plus tard, le quotidien zurichois reprend à nouveau longuement ses avertissements¹⁶.

En janvier 1932, c'est au tour du directeur général du Crédit suisse, Adolf Jöhr, un homme qui joue un rôle central dans tout le processus d'élaboration de la loi sur les banques de 1934, de mettre les choses au clair. Consulté par le chef du Département des finances, Jean-Marie Musy, il argue qu'il est de la plus haute importance que «le secret le plus strict soit préservé». A. Jöhr affirme, par conséquent, que l'introduction d'une telle surveillance doit s'accompagner de l'adoption de dispositions pénales punissant la violation du secret bancaire: «Un point qui suscite régulièrement des réserves [au sein des milieux d'affaires, souligne-t-il] est celui de la préservation de la discrétion lors d'inspections effectuées par des contrôleurs extérieurs à la banque. Il est donc indispensable d'établir des responsabilités dans la loi même. Il serait extrêmement souhaitable que les indiscretions puissent être punies sur le plan pénal [...]»¹⁷.

En février 1932, l'un des directeurs de la Banque d'escompte suisse, une autre des huit «grandes banques» suisses, envoie lui aussi au chef du Département des finances une série de propositions relatives à la surveillance des banques: parmi celles-ci, plusieurs visent à «préserver la stricte discrétion [...], vis-à-vis de toutes les autorités politiques [...], en particulier vis-à-vis des organes et offices fiscaux [...]»¹⁸. Elles prévoient de sévères sanctions en cas de violation de ce devoir de discrétion. Dernier exemple: en octobre 1932, l'association faîtière des banques cantonales fait parvenir au Département des finances un rapport reflétant ses préoccupations.

15. *Neue Zürcher Zeitung*, 28 août 1931, n° 1628.

16. *Ibid.*, 3 et 4 sept. 1931, n° 1662 et 1670.

17. AFB, E 6520(A)/1/2, «Vorschläge zur revision des Obligationenrechts hinsichtlich der Banken-Kontrolle», signé Adolf Jöhr, 24 janv. 1932.

18. AFB, E 6520(A)/1/2, «Entwurf B. Bundesgesetz über die schweizerische Bank- und Börsen-Zentrale», signé Fritz Zimmermann-Locher, 3 fév. 1932.

Lui aussi insiste sur la nécessité, en cas d'introduction d'une surveillance des banques, de «vouer le plus grand soin au maintien du secret bancaire¹⁹».

Instruites par le précédent de 1914, les autorités fédérales ont répondu sans délai et sans ambiguïté aux attentes des milieux d'affaires. Dès le départ, ces derniers ont reçu de solides assurances: assurance que la surveillance des banques ne serait pas exercée directement par l'État fédéral; assurance qu'une telle surveillance ne conduirait pas à l'affaiblissement du secret bancaire, au contraire. Ainsi, en septembre 1931, le conseiller fédéral J.-M. Musy prononce un discours sur «la question du contrôle des banques» devant le parterre des banquiers suisses réunis pour leur assemblée annuelle: «Le contrôle officiel de la banque, déclare-t-il, n'est désirable ni pour l'État, ni pour la banque. [...] L'intervention des contrôleurs officiels inquiéterait [...] la clientèle qui attache une très grande importance à la discrétion sur laquelle elle veut pouvoir compter. La fuite des capitaux déposés dans nos banques, qui pourrait être la conséquence de l'institution du contrôle officiel, causerait à notre économie nationale un mal dont le peuple tout entier aurait à souffrir²⁰».

Quelques jours plus tard, le chef du Département des finances réitère l'engagement pris: «Il faut être très prudent dans [l]e domaine» du contrôle des banques, affirme-t-il devant le Conseil national, et ne pas mettre en danger «le secret de la banque [car] il faut éviter que des capitaux suisses ou étrangers qui travaillent maintenant au profit de notre économie nationale, soient amenés à quitter notre pays²¹». Toujours en septembre 1931, le président de la Confédération se montre également rassurant. Dans un grand discours public traitant notamment de «la question du contrôle des banques», il déclare que «la levée ouverte ou cachée du secret bancaire serait fatale»²² car elle provoquerait la fuite des déposants suisses et étrangers. Du côté des autorités fédérales, de tels engagements sont encore répétés à plusieurs reprises au cours de 1932²³.

Dès lors, on comprend mieux qu'un article renforçant le secret bancaire ait été inclus dès le premier projet de loi sur les banques. Et l'on comprend également mieux pourquoi cet article n'a suscité non seulement aucune critique mais même aucun débat digne de ce nom lors des phases pré-parlementaires et parlementaires. Aux yeux des milieux d'affaires, il représentait le complément

19. AFB, E 6520(A)/1/2, Verband Schweiz. Kantonalbanken. Auszug aus den Vorträgen des Herrn Jakob Kaderli, 27 oct. 1932.

20. Discours rapporté dans le *Bulletin de la Société de Banque Suisse*, fin oct. 1931, n° 6, p. 195.

21. *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale - Conseil national*, Berne, 25 sept. 1931, p. 663.

22. Discours rapporté par la *Neue Zürcher Zeitung*, 18 sept. 1931, n° 1765.

23. Voir le *Bulletin sténographique officiel...*, op. cit., Berne, 8 juin 1932, p. 252.

indiscutable de l'introduction d'une surveillance des banques. Toute contestation d'un tel article aurait décuplé le risque de veto de ces milieux et de leurs représentants, et aurait donc mis en péril l'ensemble de la loi. Or, c'est précisément ce que les socialistes, qui tenaient à la mise en place la plus rapide possible d'une surveillance de l'activité bancaire²⁴, voulaient éviter. Cette situation explique en partie – j'y reviendrai – l'absence paradoxale de réaction du courant politique qui était le principal adversaire du secret bancaire.

Démarches françaises musclées contre la fuite des capitaux en Suisse

Un second facteur, dont l'importance ne cède en rien au premier, a poussé au renforcement du secret bancaire : les menaces venant de l'extérieur. La crise économique mondiale sévissant depuis 1930 a plongé plusieurs États voisins de la Suisse dans de très graves difficultés financières et monétaires et a engendré de très vives tensions politiques intérieures. Comme au lendemain de la Grande Guerre, ces États se sont vus confrontés à une nouvelle vague d'évasion massive de leurs capitaux vers des pays refuges, en tête desquels figurait la Suisse. Ils ont à nouveau pris un certain nombre de mesures destinées à entraver cette évasion.

Les autorités fédérales et la place financière suisse se sont donc retrouvées dans une situation analogue à celle qui avait suivi le premier conflit mondial. Toutefois, le danger était sensiblement plus sérieux cette fois-ci et les moyens mis en œuvre au début des années trente ont été nettement plus sévères.

C'est ainsi qu'en Allemagne, le gouvernement du chancelier Heinrich Brüning a édicté à partir du mois de juillet 1931 une série de dispositions de plus en plus rigoureuses visant à freiner la fuite des capitaux allemands à l'étranger, voire à provoquer le rapatriement des fonds déjà déposés à l'extérieur. Dans le prolongement de ces mesures, les autorités allemandes ont entrepris, au cours des mois suivants, quelques tentatives isolées d'espionnage bancaire en Suisse qui avaient pour objectif d'obtenir auprès d'employés de banques suisses des renseignements sur la clientèle allemande de leurs banques respectives²⁵.

Cependant, du point de vue suisse, les démarches les plus inquiétantes, et de loin, ne sont pas venues d'Allemagne

24. *ibid.*, 27 sept. 1932, p. 705.

25. Beat Balzli, *Les Administrateurs du Reich. La Suisse et la disparition des biens des victimes du nazisme*, Genève, Metropolis, 1997, pp. 109-110; H. Bänziger, *Die Entwicklung...*, *op. cit.*, pp. 115-116.

mais, comme après la Première Guerre mondiale, de France. Le nouveau gouvernement de centre-gauche, présidé par le radical Edouard Herriot, est désigné en juin 1932. En raison de profondes difficultés budgétaires, et pour affermir une popularité extrêmement chancelante, il annonce et prépare une série de mesures contre l'évasion et la fraude fiscales. Dans ce cadre, un coup spectaculaire est frappé en direction de la Suisse²⁶.

Le 27 octobre 1932, les autorités françaises font perquisitionner les locaux occupés à Paris par l'une des huit « grandes banques » suisses de l'époque, la Banque commerciale de Bâle. Des nombreux documents saisis, ressort que l'établissement helvétique procède depuis longtemps et sur une très vaste échelle, au mépris des lois françaises, à des opérations d'évasion et de fraude fiscales au bénéfice de riches ressortissants de l'Hexagone. Dans les jours qui suivent, de nouvelles perquisitions mettent en cause l'une des autres grandes banques helvétiques de l'époque, la Banque d'escompte suisse, ainsi qu'une banque privée genevoise.

L'affaire suscite un énorme retentissement. Pendant plusieurs semaines, elle occupe de larges colonnes dans la presse française et suisse. Le 10 novembre 1932, elle provoque un débat très houleux au Parlement français. Mais l'écho est également important dans d'autres pays. Un grand journal allemand publie par exemple, toujours en novembre 1932, un long article sous un titre significatif : « Attaque française contre le secret bancaire suisse²⁷ ».

Un tel écho n'est guère étonnant. D'une part, il s'avère que les montants qui échappent à l'imposition française sont extrêmement élevés. Le chiffre le plus fréquemment articulé à l'époque est d'un milliard de francs français, soit environ 200 millions de francs suisses. En fait, il s'agissait très probablement d'une somme au moins deux fois aussi élevée (équivalant donc *grosso modo* à 40, voire 50 milliards de francs français d'aujourd'hui)²⁸. D'autre part, les documents saisis lors des perquisitions permettent d'établir une liste d'un peu plus de mille noms de personnes impliquées. Une partie de ces noms est diffusée. On y trouve le gotha de la société française : trois sénateurs, une douzaine de généraux, deux évêques, d'anciens ministres, des grands industriels, comme la famille Peugeot, ou encore la famille Coty, propriétaire entre autres de l'influent quotidien *Le Figaro*²⁹.

26. Nicholas Faith, *Safety in Numbers. The Mysterious World of Swiss Banking*, Londres, H. Hamilton, 1982, pp. 64-72 et 81.

27. *Kölnische Zeitung*, 22 nov. 1932 ; voir également le journal viennois *Neue Freie Presse*, 23 nov. 1932, ou encore le journal tchécoslovaque *Bohemia*, 14 déc. 1932.

28. Voir Eduard Kellenberger, *Kapitalexport und Zahlungsbilanz*, Berne, A. Francke, 1942, vol. 2, p. 81, ainsi que *Le Petit Parisien*, 4 avr. 1935.

29. *JO*, Paris, 11 nov. 1932, pp. 2998-2999 ; *Le Matin*, 24 nov. 1932.

Les perquisitions – une méthode musclée très inhabituelle dans ce genre d'affaires – avaient déjà de quoi inquiéter les autorités et les milieux d'affaires suisses. Mais, du côté français, on ne s'est pas contenté de ce coup de semonce, loin de là. Des poursuites judiciaires sont immédiatement entamées contre les trois banques suisses, et leurs avoirs en France, environ 80 millions de francs français pour la seule Banque commerciale de Bâle, sont bloqués. Le 10 novembre 1932, après un long débat très mouvementé, la Chambre des députés française adopte une résolution exigeant du Gouvernement de prendre « toutes mesures efficaces pour prévenir et réprimer les fraudes depuis trop longtemps tolérées³⁰ ». Lors de ce même débat, le ministre des Finances se montre encore plus menaçant. Il déclare que l'objectif du Gouvernement est d'« obtenir la répression de la fraude fiscale, répression soit par les textes existants, soit par des textes nouveaux qui vous seront bientôt soumis [...], mais aussi, messieurs, dans quelques cas où le texte paraît impossible à rédiger et, surtout, inefficace, répression par tous les moyens dont un Gouvernement peut disposer³¹ ».

À peine une semaine après cette discussion, soit le 16 novembre 1932, les autorités françaises convoquent à Paris deux membres du conseil d'administration de la Banque commerciale de Bâle. Elles leur demandent de donner à des fonctionnaires français l'autorisation d'examiner les livres de la banque, à Bâle même. Devant le refus des administrateurs helvétiques, les autorités françaises font immédiatement emprisonner un directeur et un sous-directeur de l'établissement bâlois, qui étaient présents à Paris au moment de la perquisition du 27 octobre. Ces derniers ne seront libérés qu'après deux mois de détention. Cette mesure vise à accroître la pression afin d'obtenir de l'institut bâlois qu'il lève le secret bancaire et donne accès à ses registres³². Nouvelle initiative, les autorités françaises présentent, le 21 novembre 1932, une demande d'entraide judiciaire au Conseil fédéral³³. En parallèle, on semble recourir, toujours du côté français, à ces moyens que le ministre des Finances évoquait allusivement devant la Chambre des députés. C'est en tout cas ce qui ressort d'un rapport envoyé en décembre 1932 au président de la Confédération par le ministre de Suisse à Paris. Celui-ci attire l'attention de son supérieur sur les informations qui lui sont parvenues relativement à l'espionnage bancaire pratiqué par « des agents secrets du

30. *JO*, Paris, 11 nov. 1932, p. 3004.

31. *Ibid.*, p. 3002.

32. Voir AFB, E 2001(D)/1/64, lettre de la Banque commerciale de Bâle au Département politique fédéral, 4 janv. 1933, et ses annexes, ainsi que l'*Exposé de la Banque Commerciale de Bâle pour le Département politique fédéral*, 27 oct. 1936.

33. AFB, E 2001(D)/1/64, lettre de la Polizei-Abteilung du Département fédéral de justice et police au Département politique fédéral, 14 déc. 1932.

Gouvernement français [...] dans plusieurs villes suisses [à l'égard de] différents clients français de nos banques», et lui demandant d'examiner «la possibilité d'une mesure à prendre pour faire cesser ces agissements»³⁴.

À partir du mois de janvier 1933, la situation se calme progressivement, notamment à la suite de la démission du Gouvernement Herriot à la mi-décembre 1932. L'action engagée contre les banques suisses, en particulier contre la Banque commerciale de Bâle, ne trouvera toutefois son règlement définitif qu'une douzaine d'années plus tard.

Comment a-t-on réagi du côté helvétique? Une série de démarches ont été entreprises, essentiellement en coulisses, afin de désamorcer et d'apaiser l'affaire. Ce n'est cependant pas le lieu de les examiner ici. Conjointement, la place financière et le secret bancaire helvétiques ont été défendus avec la plus grande intransigeance. Ainsi, les autorités fédérales ont opposé une fin de non-recevoir aux requêtes, quelles qu'elles soient, venant de l'Hexagone. Elles ont catégoriquement rejeté, par exemple, la demande française d'entraide judiciaire. Expliquant cette attitude, un document interne soulignait que «du point de vue suisse, il n'existe aucun intérêt à accorder aux organes français une entraide judiciaire qui pourrait entraîner des répercussions très défavorables sur les importantes affaires que nos banques réalisent grâce aux dépôts étrangers»³⁵.

Quant aux milieux d'affaires et à leurs divers représentants, ils ont vigoureusement dénoncé les mesures françaises comme une campagne visant à affaiblir, voire à ruiner la place financière suisse. Fin novembre 1932, le *Journal de Genève*, proche des cercles bancaires genevois, publie par exemple un éditorial intitulé «L'offensive contre la Suisse» dans lequel il est écrit: «On cherche évidemment à semer l'inquiétude, à effrayer notamment les Français qui ont placé des capitaux en Suisse. [...] Il ne s'agit pas seulement de réprimer comme il convient des fraudes [...] mais de mener une campagne contre la finance suisse dans son ensemble»³⁶. Au même moment, la *Finanz-Revue* parle de «combat du bloc de gauche français contre le secret bancaire suisse»³⁷. En décembre 1932 et janvier 1933, la *Neue Zürcher Zeitung* publie également une série de commentaires desquels il ressort qu'il s'agit d'une «campagne de haine»³⁸ contre les banques suisses.

Dans ce contexte, les milieux financiers ont à plusieurs reprises exprimé leur souci d'un renforcement du secret

34. AFB, E 2001(D)/1/64, lettre du ministre de Suisse en France au président de la Confédération, 22 déc. 1932. Ce titre de ministre est celui alors donné à l'ambassadeur de Suisse à Paris. Il est le seul diplomate suisse habilité à le porter.

35. AFB, E 2001(D)/1/64, lettre du Département politique fédéral à l'ambassade de Suisse en Allemagne, 17 nov. 1932; lettre du Département politique fédéral à la Légation de Suisse en France, 12 nov. 1932.

36. *Journal de Genève*, 26 nov. 1932.

37. *Finanz-Revue*, 23 nov. 1932, n° 47 et 16 nov. 1932, n° 46.

38. *Neue Zürcher Zeitung*, 23 déc. 1932, n° 2434; n° 2258 et 2419, 4 et 21 déc. 1932; n° 52, 10 janv. 1933.

bancaire. Ainsi, le 23 novembre 1932, la *Finanz-Revue* exprime le souhait que «la campagne du bloc de gauche français contre les banques suisses» débouche sur «un renforcement de la confiance dans le secret bancaire suisse³⁹». Un long article publié par la *Neue Zürcher Zeitung* le 10 janvier 1933 fournit l'exemple le plus significatif. Notons que cet article est écrit par l'un des directeurs de la Banque d'escompte suisse, celui-là même qui, une année auparavant, avait fait parvenir au chef du Département des finances un projet de loi sur les banques comprenant déjà un renforcement du secret bancaire. L'auteur commence par insister lourdement sur le fait que le secret bancaire «constitue un excellent atout pour les banques et l'économie [helvétiques et qu'] on ne peut pas concevoir que la Suisse puisse entretenir, ce qui est dans l'intérêt de l'ensemble de son économie [...], des banques fortes grâce à la confiance qu'elles inspirent sur le plan international, sans que le secret bancaire soit strictement respecté et bénéficie d'une protection légale explicite [einen positiven Schutz]⁴⁰». Il souligne ensuite que ce secret ne se fonde jusqu'ici que sur le droit civil. Se référant implicitement aux démarches venant de la France, l'auteur conclut alors en formant le vœu que l'État fédéral se charge directement de la protection du secret bancaire en lui donnant un fondement dans le droit public: «Dans la mesure où [...] ce ne sont pas seulement les banques suisses, mais aussi l'économie suisse, qui possèdent un intérêt fondamental au maintien du secret bancaire en Suisse, cela implique dans un certain sens que l'État assume la responsabilité légale de faire respecter ce secret. Ces derniers temps justement, en lien avec certaines tentatives d'espionnage bancaire en Suisse, on a attiré à plusieurs reprises l'attention sur cet aspect. En effet, de telles tentatives, auxquelles les banques suisses savent d'ailleurs opposer une défense catégorique, représentent manifestement une menace pour l'économie et, en fin de compte, pour l'indépendance financière et économique du pays.»

Rappelons que le premier projet de Loi sur les banques élaboré par les autorités fédérales date de février 1933. Qu'il ait contenu, alors que la menace venant de France commençait à peine à s'estomper, une disposition renforçant le secret bancaire ne surprend donc guère. Du point de vue des milieux dirigeants suisses, il s'agissait avant tout de donner un message clair à la clientèle étrangère quelque peu désécurisée par les démarches françaises: à

39. *Finanz-Revue*, 23 nov. 1932, n° 47.

40. *Neue Zürcher Zeitung*, 10 janv. 1933, n° 52.

l'avenir, le secret bancaire suisse serait défendu avec davantage de rigueur encore.

Il s'agissait aussi de se prémunir contre un danger que l'affaire française avait mis en évidence : celui de voir une banque quelconque, parce que soumise à de fortes pressions de la part d'un puissant gouvernement étranger, prendre sur elle-même de donner accès à ses registres, au risque de provoquer ainsi une crise de confiance *générale* affectant la clientèle étrangère de l'ensemble des instituts suisses. Il semble que la Banque commerciale de Bâle ait éprouvé cette tentation à la suite du blocage de ses avoirs en France et de l'emprisonnement de ses deux hauts cadres à Paris⁴¹. En faisant de la violation du secret bancaire un délit poursuivi d'office, en principe, par les autorités suisses, la loi de 1934 atténuait ce danger.

Changement de conception du Tribunal fédéral en matière de séquestre et danger socialiste

Plusieurs autres facteurs ont joué un rôle, d'importance moindre mais non négligeable, dans le renforcement du secret bancaire.

En 1930, le Tribunal fédéral, la plus haute instance judiciaire suisse, a modifié sa conception en matière de séquestre. Afin de faciliter les poursuites en cas de faillite, il a décidé d'élargir quelque peu l'obligation des banques de lever leur secret et de donner des renseignements sur leur clientèle au cas où une demande de séquestre leur était présentée. Cette décision a suscité un fort mécontentement au sein des cercles bancaires. La Banque commerciale de Bâle dans un premier temps, le Crédit suisse dans un second, ont tenté de faire revenir en arrière le Tribunal fédéral en déposant recours contre sa nouvelle conception. En mars 1932, le recours de la banque bâloise a été rejeté. D'importants journaux allemands ont alors rendu compte de ce rejet, en s'en réjouissant, sous le titre «secret bancaire partiellement levé en Suisse»⁴², ce qui a provoqué un premier article acrimonieux de la *Neue Zürcher Zeitung* à l'égard des juges fédéraux.

En septembre 1932, le recours du Crédit suisse a été également refusé. Cette fois-ci, c'en était trop. En décembre 1932, l'influent quotidien zurichois publie un très long article critiquant vertement le Tribunal fédéral. Il souligne que «les dommages économiques qui résultent

41. Voir AFB, E 2001(D)/1/64, la lettre du ministre de Suisse en France au Département politique fédéral, 17 nov. 1932.

42. Rapporté dans la *Neue Zürcher Zeitung*, 9 avr. 1932, n° 656; 8 mars 1932, n° 432.

d'une telle orientation [la nouvelle conception du Tribunal] sont évidents. À l'étranger, on a utilisé à maintes reprises la nouvelle conception du Tribunal fédéral [...] pour mener une campagne contre les banques suisses en déclarant, dans des articles de journaux tapageurs, que le secret bancaire était partiellement levé en Suisse⁴³ ».

Cependant, les cercles bancaires ne s'inquiétaient pas seulement de cet aspect. Ils craignaient tout autant que la nouvelle conception des juges fédéraux facilite ce qu'ils appelaient l'espionnage bancaire étranger, autrement dit les tentatives des autorités fiscales étrangères d'obtenir des renseignements sur les capitaux évadés en Suisse. À cet égard, il semble que l'affaire d'évasion et de fraude fiscales découverte en France à fin octobre 1932 ait nourri cette appréhension. Les autorités françaises ont en effet utilisé le moyen de la demande de séquestre afin de tenter de se procurer des informations sur les dépôts effectués en Suisse. Ainsi, dans le cas de la famille du grand industriel et propriétaire du quotidien *Le Figaro*, François Coty, les autorités de l'Hexagone ont obtenu qu'une demande de séquestre soit notifiée à pas moins de 31 banques helvétiques⁴⁴.

Quelle qu'ait été l'ampleur réelle du danger, les cercles bancaires suisses n'étaient pas prêts à le courir. Aussi l'article précité de la *Neue Zürcher Zeitung* insiste-t-il lourdement sur le fait que «la conception du Tribunal fédéral dans son changement doit être d'autant moins acceptée [qu'elle favorise] l'espionnage bancaire étranger en Suisse»; dès lors, «les banques [...] attendent que le Tribunal fédéral revienne à son ancienne interprétation...». En mars 1933, le grand quotidien suisse des affaires reprend longuement la question. Il argue que «les banques suisses se sont créées grâce à la confiance de l'étranger une place internationale réputée et administrent grâce à cette confiance d'importants capitaux étrangers. Cette confiance repose entre autres sur le fait que l'État s'abstient dans une large mesure d'atteintes au secret bancaire [...]»⁴⁵; or, poursuit l'article, si le Tribunal fédéral devait maintenir sa nouvelle conception, cela «ouvrirait toute grande la porte à l'espionnage bancaire. [...] Une autorité fiscale étrangère pourrait sans difficultés se renseigner directement ou indirectement sur les avoirs bancaires de ses ressortissants en Suisse»; il en résulterait «un bouleversement» de la confiance placée dans les établissements helvétiques.

43. *Neue Zürcher Zeitung*, 21 déc. 1932, n° 2419.

44. Otto Huber, *Die geheimhaltungspflicht des Beauftragten unter spezieller Berücksichtigung des Bankgeheimnisses*, Berne, Stämpfli, 1936, p. 115.

45. *Neue Zürcher Zeitung*, 7 mai 1933, n° 819.

Dans ces conditions, le renforcement du secret bancaire opéré par la loi de 1934 ne pouvait que donner une légitimité et un point d'appui supplémentaire aux cercles bancaires dans leur opposition au Tribunal fédéral. La suite de l'histoire en témoigne : certes, les juges fédéraux ne sont formellement pas revenus sur leur décision de 1930. Mais les banques, s'appuyant sur la loi de 1934, ont refusé de s'y plier, défiant ainsi l'institution judiciaire suprême du pays. Et cette dernière, comme le notait un expert une quarantaine d'années plus tard, «semble en avoir pris son parti»⁴⁶.

Un second facteur d'importance moindre a conduit au renforcement du secret bancaire. Le mouvement ouvrier suisse, et sa principale composante, les socialistes, étaient fortement hostiles à cette pratique. Ils avaient tenté à maintes reprises, durant les décennies précédentes, d'obtenir son affaiblissement, voire sa suppression. Cela avait été en particulier le cas à l'issue de la Première Guerre mondiale, à l'occasion des débats parlementaires autour d'une réforme du système fiscal de la Confédération. Lors de ces débats, les socialistes avaient vigoureusement défendu l'introduction d'un impôt fédéral temporaire sur les revenus et la fortune et, dans ce cadre, la levée du secret bancaire afin de combattre la fraude fiscale en Suisse. L'offensive socialiste contre le secret bancaire avait alors bénéficié d'un relatif soutien du côté des représentants de la paysannerie. En dépit de la large majorité dont les partis bourgeois disposaient aux Chambres, elle n'avait donc été repoussée que difficilement⁴⁷.

Or, dès le début des années 1930, les difficultés budgétaires persistantes de la Confédération liées à la crise économique ont à nouveau suscité une vaste discussion de la fiscalité fédérale. La question du prélèvement d'un impôt fédéral direct a ressurgi avec force et, avec elle, le spectre de la levée du secret bancaire. En 1932, la gauche a lancé une initiative demandant un impôt fédéral sur les revenus et la fortune qui a récolté un nombre très élevé de signatures⁴⁸. En octobre 1933, lors des débats parlementaires sur un projet de réforme financière proposé par les autorités fédérales comme alternative à cette initiative, les députés socialistes sont revenus à la charge, en demandant de compléter cette réforme d'une levée du secret bancaire destinée à réfréner la fraude fiscale en Suisse. Certes, leur demande s'est à nouveau vue rejeter, nettement cette fois-ci. Mais le commentaire de leur porte-

46. Maurice Aubert *et al.*, *Le Secret bancaire suisse*, Berne, Stämpfli, 1976, p. 128.

47. S. Guex, *La Politique...*, *op. cit.*, pp. 412-416.

48. Oswald Sigg, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939*, Berne, A. Francke, 1978, pp. 164-173.

parole avait valeur d'avertissement: «Sachez, déclarait-il à l'intention de la majorité bourgeoise du Conseil national, que ce n'est en tout cas pas la dernière fois que nous l'avons avancée⁴⁹».

C'est aussi pour se prémunir contre de tels dangers, venant en quelque sorte de *l'ennemi intérieur*, qu'un rempart supplémentaire a été érigé autour du secret bancaire. La préoccupation des milieux d'affaires ne portait d'ailleurs pas seulement sur le plan national mais aussi cantonal. Au début des années 1930 en effet, une poussée électorale du mouvement ouvrier s'est produite dans plusieurs cantons. Cette poussée laissait entrevoir l'arrivée au pouvoir de majorités socialistes, comme cela a été le cas dans le canton de Genève, à l'automne 1933. Or, on craignait que de telles majorités mettent en œuvre des réformes fiscales sur le plan cantonal, accompagnées de mesures dirigées contre le secret bancaire⁵⁰. Avec l'adoption de la loi sur les banques de 1934, un tel danger s'atténuait puisque de telles mesures cantonales entraient désormais en contradiction avec une disposition d'ordre fédéral, en principe prépondérante.

Reste à tenter d'éclaircir un point important à propos des représentants du mouvement ouvrier. Ceux-ci, on vient de le voir, étaient hostiles au secret bancaire. Or, durant toute la phase pré-parlementaire et parlementaire de discussion de la loi sur les banques, ils n'ont manifesté aucune opposition et sont demeurés muets à l'égard de l'article 47, qui renforçait pourtant ce secret. À quoi faut-il attribuer cette attitude? Peut-elle en partie s'expliquer, comme Hugo Bänziger en fait l'hypothèse, par le souci de «la gauche politique [de] protég[er] la fortune des persécutés politiques⁵¹»? Il existe extrêmement peu d'éléments probants confortant cette hypothèse, même si une déclaration ambiguë d'un conseiller national-socialiste faite en juillet 1932 peut être interprétée dans ce sens⁵². En fait, cette absence de réaction s'explique beaucoup plus vraisemblablement par la combinaison des trois facteurs suivants. D'abord, les députés socialistes ont subi, on vient de le voir, un net échec dans leur tentative d'obtenir la levée du secret bancaire, ceci en octobre 1933, soit quelques semaines avant que ne débute la procédure parlementaire d'examen du projet de loi sur les banques. Leurs chances de renverser la vapeur, très peu de temps après cet échec, ne pouvaient que paraître infimes. Ensuite, remettre en question l'article 47 de cette

49. *Bulletin sténographique officiel...*, op. cit., 4 oct. 1933, p. 526.

50. Voir par exemple le *Journal de Genève*, 14 oct. et 5 déc. 1933.

51. H. Bänziger, *Die Entwicklung...*, op. cit., p. 117.

52. *Bulletin sténographique officiel...*, op. cit., 5 juil. 1932, p. 405.

loi, c'était décupler le risque, on l'a également vu plus haut, de faire capoter la loi dans son ensemble. Or, les socialistes tenaient à l'introduction, et dans des délais rapides, d'une surveillance des banques. Enfin, le projet de loi sur les banques, outre la surveillance de ces dernières, soulevait une série de questions qui constituaient depuis de nombreuses décennies des chevaux de bataille du mouvement ouvrier. Ces questions, notamment celle du contrôle de l'exportation des capitaux ainsi que celle du contrôle des taux de l'intérêt en Suisse, ont donc accaparé l'attention de ses représentants.

La remise en cause du secret bancaire suisse au sortir de la Deuxième Guerre mondiale

La charge la plus sérieuse contre le secret bancaire suisse au cours du XX^e siècle s'est produite au sortir de la Seconde Guerre mondiale, au moment où l'élite économique et politique suisse s'est retrouvée dans une position très délicate vis-à-vis des puissances victorieuses. En effet, après l'effondrement de la France en juin 1940, cette élite avait pratiquement intégré l'appareil industriel et financier suisse dans l'espace économique des puissances de l'Axe. L'Allemagne et l'Italie avaient bénéficié d'une série de prestations indispensables à leur effort de guerre : livraison de matériel stratégique, transit par les tunnels alpins, volumineux crédits, et enfin nombreux services financiers, parmi lesquels la reprise d'or par les banques helvétiques. À la fin de la guerre, les milieux dirigeants helvétiques étaient donc très isolés sur le plan international et leur réputation était sévèrement ébranlée pour leur collaboration économique étroite avec les puissances de l'Axe.

À cela s'ajoutait le fait que les Alliés, et en particulier les Américains, disposaient de redoutables moyens de pression. Ils pouvaient considérablement entraver les échanges économiques de la Suisse, notamment grâce aux listes noires qu'ils avaient établies durant la guerre et qui comprenaient un nombre élevé de sociétés helvétiques. De plus, le Gouvernement américain avait bloqué dès 1941 les volumineux avoirs que la Banque nationale, les entreprises et surtout les banques suisses avaient déposés aux États-Unis, avant ou au début du conflit mondial, au moins 6 milliards de francs suisses (près de la moitié du revenu national de l'époque), dont environ 5 milliards de fonds privés.

Pour les milieux dominants de l'économie et de la politique suisses, il était donc impératif de faire un certain nombre de concessions aux Alliés afin de pouvoir réintégrer le nouvel ordre mondial. Il était en particulier crucial d'obtenir la suppression des listes noires et le déblocage des avoirs déposés aux États-Unis⁵³.

À cet égard, outre le paiement d'une sorte d'amende, fixée finalement à 250 millions de francs suisses par le dit accord de Washington, les Alliés ont présenté principalement deux exigences aux autorités helvétiques: premièrement, le recensement détaillé des avoirs allemands, en Suisse ou gérés ailleurs par l'intermédiaire de sociétés helvétiques, ainsi que leur vente afin d'écarter le danger de la reconstitution du potentiel de guerre nazi. Deuxièmement, l'identification précise des avoirs privés provenant de Suisse bloqués aux États-Unis. Dans un cas comme dans l'autre, les Alliés réclamaient une procédure d'investigation très approfondie, étroitement contrôlée par leurs fonctionnaires, une procédure qui leur permette non seulement de connaître le montant et la provenance nationale des avoirs en question, mais les noms de leurs propriétaires effectifs⁵⁴.

De telles revendications équivalaient à lever pratiquement complètement le secret bancaire helvétique en faveur des Alliés. Et cela au moment où, comme le soulignait l'Association suisse des banquiers dans un plaidoyer, en faveur de ce secret, adressé aux autorités fédérales, « grâce à son économie intacte et la puissance de son système de crédit, notre pays est un des rares pays en Europe capable de jouer un certain rôle comme centre financier international⁵⁵. » Autrement dit, la remise en cause la plus grave du secret bancaire helvétique est survenue précisément au moment où, en raison du maintien de la force et du rôle international du franc suisse durant toute la guerre, de la sauvegarde de l'essentiel de l'infrastructure et des réseaux internationaux des banques, des sociétés financières et des compagnies d'assurance, de la conservation d'une circulation très libre des capitaux et des devises, et enfin de la préservation d'une fiscalité clémente en comparaison d'autres pays, la place financière helvétique voyait s'ouvrir d'excellentes, si ce n'est de grandioses perspectives. Aussi la question du secret bancaire est-elle devenue au sortir de la guerre l'un des enjeux centraux de la politique suisse, sur le plan extérieur et intérieur.

53. Sur toute cette problématique, voir notamment Marc Perrenoud, « Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale », *Études et Sources*, n° 13-14, 1987-1988, pp. 3-128; Hans Ulrich Jost, « Switzerland's Atlantic Perspective », in M. Milivojevic, P. Maurer (éd.), *Swiss Neutrality and Security. Armed Forces, National Defence and Foreign Policy*, New York-Oxford-Munich, Berg, 1990, pp. 110-121.

54. Sur toutes ces questions et celles qui vont suivre, voir Marco Durrer, *Die schweizerisch-amerikanischen finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg*, Berne-Stuttgart, P. Haupt, 1984; Catherine Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941-1949. Eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung*, Zurich, Rüegger, 1991, pp. 123-262; Linus von Castelmur, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg*, Zurich, Chronos, 1992.

55. AFB, E 6100(A)/24/2, rapport de l'Association suisse des banquiers à l'Administration fédérale des finances, 27 mars 1946.

Un fait témoigne d'ailleurs à lui seul de l'importance que les milieux dirigeants suisses accordaient à cette question. Dès que le rapport de force sur les champs de bataille s'est déplacé en faveur des Alliés, ces milieux ont discerné avec beaucoup de lucidité les dangers futurs qu'un tel déplacement impliquait pour le secret bancaire suisse, et ils ont commencé à s'y préparer. Ainsi, au début de juin 1943 déjà, avant même le débarquement allié en Italie, le problème du futur déblocage des avoirs gelés aux États-Unis est évoqué lors d'une conférence réunissant l'Association suisse des banquiers et de hauts fonctionnaires fédéraux. À cette occasion, l'ambassadeur suisse aux États-Unis déclare qu'«après la guerre [...] les Américains veulent procéder à l'identification des différents propriétaires des avoirs bloqués»; ce à quoi le directeur général de l'Union de banques suisses répond que, pour les instituts helvétiques, accepter une telle identification «ruinerait les affaires liées à la gestion des valeurs⁵⁶». Quelques jours plus tard, c'est au tour de la Banque nationale de s'inquiéter: «les autorités américaines, écrit-elle au Département politique fédéral, qui semblent se scandaliser du secret bancaire suisse, pourraient vouloir son démantèlement progressif en exigeant, avant la liquidation des mesures de blocage, qu'on leur révèle les noms [...] des propriétaires effectifs des valeurs déposées aux États-Unis sous le nom des banques. [...] C'est pourquoi, il semble approprié d'examiner déjà maintenant comment il faudra défendre le point de vue suisse au moment voulu⁵⁷.»

La stratégie de l'élite économique et politique suisse en vue de défendre le secret bancaire s'est déployée dans deux directions. D'abord, sur le *front intérieur*. Dans l'optique de cette élite, il s'agissait d'éviter qu'il y ait conjonction et renforcement mutuels entre les démarches et critiques venant de l'extérieur et celles venant de l'intérieur du pays. À cet égard, un signal inquiétant avait été donné en juin 1942, lorsque la quasi totalité des députés socialistes au Conseil national avait signé une motion invitant «le Conseil fédéral [...] à proposer prochainement aux Chambres la levée du secret des banques [...]»⁵⁸. Cette motion avait été refusée lors de sa discussion, en septembre 1943, mais elle avait alors recueilli les votes d'un nombre appréciable de députés non socialistes. Autre signe peu rassurant: la poussée électorale assez importante connue par le parti socialiste lors des élections fédérales d'octobre 1943.

56 AFB, E 2001(E)/2/563, notice de Willi Reichenau, collaborateur de la Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger du Département politique fédéral, 7 juin 1943.

57. AFB, E 2001(E)/2/563, lettre de la Banque nationale suisse au Département politique fédéral, 16 juin 1943.

58. *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale*, Berne, 1943, n° 4, p. 13.

C'est dans ce contexte qu'on assiste, en décembre 1943, à l'élection par la majorité bourgeoise des Chambres, pour la première fois, d'un représentant du parti socialiste au Gouvernement suisse, ainsi qu'à sa désignation à la tête du Département fédéral des finances. Certes, une telle élection obéissait à une série d'autres considérations que celle qui vient d'être évoquée. Il n'en demeure pas moins que, sur le plan qui nous intéresse, cette élection a été d'une efficacité certaine. Placé à la tête du ministère des Finances, le nouveau venu socialiste s'est en effet retrouvé dans la situation d'avoir à défendre la place financière suisse et le secret bancaire face aux critiques et aux exigences des Alliés. Il a même assumé ce rôle avec application. Ne déclare-t-il pas, en juin 1945, lors d'une des nombreuses audiences accordées à l'Association suisse des banquiers, qu'«à plusieurs reprises déjà, il n'a pas manqué de rendre attentif le Conseil fédéral [au fait que la politique du Gouvernement américain vis-à-vis des banques helvétiques] est fortement inspirée par Wall-Street, c'est-à-dire par des motifs de concurrence que la Suisse ne doit pas ignorer. Le Conseil fédéral connaît le danger et c'est son devoir de ne pas abandonner les banques, mais au contraire de les soutenir⁵⁹». Cette situation a contribué à neutraliser le parti socialiste en le plaçant dans une position de porte-à-faux. Désormais, toute démarche de sa part remettant en cause le secret bancaire entrerait en contradiction avec les engagements affichés par son représentant au Gouvernement. D'où le fait, paradoxal, que la gauche sociale-démocrate s'est montrée discrète sur cette question au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

Libérée du souci de la menace intérieure, l'élite économique et politique suisse a pu se concentrer sur le danger extérieur. À cet égard, elle a mis en œuvre une politique combinant, de façon remarquable, principalement trois composantes. En premier lieu, cette élite a effectué de savantes manœuvres dilatoires, qui lui ont finalement permis de mener une large partie des négociations avec les Alliés dans un climat de plus en plus marqué par la Guerre froide. Parallèlement, elle a usé de l'arme financière: des crédits élevés ont été accordés aux Français et aux Anglais, ce qui a contribué à rendre ces derniers plus accommodants et ainsi à affaiblir le front des Alliés. Enfin, elle a puissamment fait appel aux ressources du capital symbolique de la Suisse – politique humanitaire et

59. Cité dans S. Guex et M. Perrenoud, «Banquiers suisses et autorités fédérales face aux menaces américaines en 1945», *Traverse. Revue d'Histoire*, n° 3, 1995, p. 136; ce document ainsi que plusieurs autres concernant la même problématique sont publiés dans les *Documents Diplomatiques Suisses*, Zurich, 1997, vol. 16.

des bons offices, Croix-Rouge, neutralité – ce qui a aidé à redorer quelque peu son prestige international.

Grâce à cette politique, les autorités suisses ont remporté un net succès. Elles ont réussi, sur la base de l'accord de Washington signé le 25 mai 1946, complété par l'accord de certification signé le 22 novembre 1946, à obtenir des Alliés la suppression des listes noires et le déblocage des avoirs gelés aux États-Unis, cela *sans atteinte sensible au secret bancaire*.

Certes, dans le domaine du secret bancaire, les négociateurs helvétiques ont dû céder sur un point : ils n'ont pas pu obtenir, comme ils le revendiquaient, que les avoirs allemands en Suisse ou gérés par l'intermédiaire de sociétés suisses soient recensés puis expropriés de façon anonyme. Dans ce cas, ils ont dû se résigner à la levée du secret bancaire en faveur des Alliés, c'est-à-dire à admettre que les noms des propriétaires de ces avoirs soient communiqués aux Alliés.

Cependant, là n'était pas l'essentiel aux yeux de l'élite économique et politique helvétique. Le problème décisif dans son optique résidait dans la préservation de l'anonymat, vis-à-vis des puissances alliées, du reste de la clientèle étrangère des établissements suisses, et en particulier – une fois encore – des déposants français. On mesure mieux l'importance de cet enjeu lorsque l'on sait que sur les avoirs privés d'environ 5 milliards de francs suisses gérés sous pavillon helvétique et bloqués aux États-Unis, un montant de l'ordre de 2 milliards de ces francs (équivalant *grosso modo* à 150 milliards de francs français d'aujourd'hui) avait pour propriétaires des ressortissants de l'Hexagone⁶⁰. Si la procédure de déblocage de ces avoirs avait permis aux Alliés d'avoir connaissance des noms des propriétaires effectifs des avoirs en question, ces noms seraient ensuite parvenus aux organes fiscaux français. Les propriétaires concernés auraient certes pu débloquent leurs fonds gelés aux États-Unis. Mais, en vertu des lois françaises, ils auraient alors été obligés de rapatrier ces capitaux en France, et ils auraient été soumis à de lourds impôts, voire à des poursuites pour fraude fiscale. Pire encore, ils auraient été désormais dans le colimateur du fisc français.

Or, les milieux dirigeants suisses sont parvenus à repousser les exigences avancées par les puissances alliées. La procédure d'identification des avoirs allemands

60. Voir AFB, E 7160-01/1968/223/324, le « Schlussbericht der Schweizerischen Verrechnungsstelle über die Durchführung der Zertifizierung schweizerischer Vermögenswerte in den USA », avr. 1949 ; AFB, E 2800/1967/61/91, le rapport intitulé « Des inculpations en matière de certification des "avoirs suisses" bloqués aux USA », signé Paul Carry, professeur de droit à l'université de Genève, 8 fév. 1952.

comme des avoirs privés suisses ou sous pavillon suisse bloqués aux États-Unis n'a pas été effectuée par des fonctionnaires alliés, ni sous leur contrôle direct. Elle a été confiée à une institution semi-étatique suisse – l'Office suisse de compensation⁶¹ – qui en outre a délégué une partie substantielle de ses attributions aux banques helvétiques elles-mêmes. Les autorités alliées n'ont pu exercer qu'un contrôle indirect et assez lointain. Leurs capacités à se procurer des renseignements sur la clientèle de ces banques s'en sont donc trouvées considérablement restreintes. Par ailleurs, en dehors des avoirs appartenant à des ressortissants allemands, les autorités suisses n'ont pas été obligées de transmettre aux Alliés les noms des propriétaires effectifs des autres avoirs gérés par les sociétés suisses. Dans la grande majorité des cas, la clientèle étrangère, en particulier française, des établissements helvétiques a donc pu conserver son anonymat⁶².

Ce succès a été remporté face aux vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, et notamment face aux États-Unis, la première puissance mondiale. Il a achevé de donner au secret bancaire suisse cette réputation d'inviolabilité qui perdure encore aujourd'hui. Il a donc contribué à cimenter durablement la confiance des déposants étrangers dans la place financière helvétique.

61. Sur l'Office suisse de compensation, voir Benno Bissig, *Die schweizerische Verrechnungsstelle*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung, 1942.

62. Sur ce point, voir AFB, E 7160-01/1968/223/324, le document intitulé « Fraude de certification. Fribourg. Rapport de clôture. Partie générale du Juge d'instruction fédéral pour la Suisse romande », 19 avr. 1951, pp. 1-28.