



11 décembre 2015

Violation de la législation économique et fiscale d'autres Etats

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au
postulat Zanetti 13.3658 du 21 juin 2013

Condensé

Dans le présent rapport, le Conseil fédéral examine l'éventuelle punissabilité de la violation de la législation d'autres Etats par des collaborateurs de banques et d'autres intermédiaires financiers en Suisse. Il donne ainsi suite à l'intervention parlementaire Zanetti 13.3658.

Contexte

Le postulat Zanetti 13.3658 «Violations de la législation économique et fiscale des autres Etats commises par des collaborateurs ou des cadres de banques suisses ou d'autres intermédiaires financiers – Examiner la possibilité d'instituer des dispositions pénales» chargeait le Conseil fédéral d'étudier et d'exposer dans un rapport les possibilités d'instituer des dispositions pénales réprimant les violations de la législation économique et fiscale d'autres Etats commises par des collaborateurs ou des cadres de banques suisses ou d'autres intermédiaires financiers. Le présent rapport vaut exécution de ce mandat.

Contenu du rapport

Le Conseil fédéral arrive à la conclusion que le droit suisse actuel permet de tenir suffisamment compte de la législation des autres Etats, notamment de leur législation fiscale. Se fondant en particulier sur les dispositions du droit fédéral réglant l'assistance administrative et l'entraide judiciaire internationales, notre pays est à même d'aider efficacement les autorités étrangères à faire respecter leur droit et à en réprimer les violations. De plus, les banques et les autres intermédiaires financiers dont les collaborateurs enfreignent une législation étrangère dans l'exercice de leur activité professionnelle peuvent déjà, en vertu du droit des marchés financiers, être appelés à en répondre sur le plan prudentiel.

Le Conseil fédéral estime par ailleurs qu'il ne serait guère possible d'adopter des dispositions pénales telles que proposées dans le postulat sans violer le principe constitutionnel de légalité ainsi que l'obligation de précision qui en découle. Enfin, en inscrivant de telles dispositions dans le droit pénal suisse, le législateur suisse protégerait pour la première fois des intérêts étrangers sans y être obligé par un engagement relevant du droit international public (par ex. en exécution d'un traité bilatéral ou multilatéral engageant aussi la contrepartie).

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral est d'avis que non seulement il n'est pas nécessaire d'adopter des dispositions pénales telles qu'envisagées dans le postulat, mais encore qu'il serait inapproprié de le faire.

1 Contexte

1.1 Mandat

Le postulat 13.3658 «Violations de la législation économique et fiscale des autres Etats commises par des collaborateurs ou des cadres de banques suisses ou d'autres intermédiaires financiers – Examiner la possibilité d'instituer des dispositions pénales» chargeait le Conseil fédéral d'étudier et d'exposer dans un rapport les possibilités d'instituer des dispositions pénales réprimant les violations de la législation économique et fiscale d'autres Etats commises par des collaborateurs ou des cadres de banques suisses ou d'autres intermédiaires financiers. Le présent rapport vaut exécution de ce mandat par le Conseil fédéral, qui propose de classer le postulat.

Par «violation de la législation économique et fiscale des autres Etats commises par des collaborateurs ou des cadres de banques suisses ou d'autres intermédiaires financiers», il faut comprendre ce qui suit:

- il s'agit de collaborateurs de banques selon la loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB)¹ ou d'autres intermédiaires financiers selon la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)²;
- sont concernés les actes de collaborateurs accomplis en Suisse dans l'exercice de leur activité professionnelle;
- les actes en question violent la législation économique et fiscale d'un autre Etat.

1.2 Structure du rapport

Le présent rapport est divisé en deux parties principales. La première (ch. 2 à 4) montre d'abord, à l'aide d'exemples, quels comportements de collaborateurs de banques et d'autres intermédiaires financiers suisses (appelés conjointement ci-après «établissements financiers») sont susceptibles d'enfreindre le droit d'autres Etats. Elle indique ensuite comment ces actes doivent être appréciés au regard du droit suisse, en se focalisant sur le droit pénal et sur le droit des marchés financiers (autorégulation incluse), ainsi que sur l'assistance administrative et l'entraide judiciaire internationales. En particulier l'assistance administrative internationale en matière fiscale, qui a connu d'importants changements ces dernières années, est présentée plus en détail. Le présent rapport n'aborde pas les questions relevant du droit privé ou du droit de procédure civile, qui ont certes un rapport avec le thème traité, mais ne font pas l'objet du postulat. La seconde partie du rapport (ch. 5) montre comment les violations du droit d'un autre Etat pourraient être réprimées selon le droit suisse et quelles conditions devrait remplir une telle réglementation.

2 Comportements violant le droit d'autres Etats

Le comportement de collaborateurs d'établissements financiers en Suisse peut enfreindre la législation d'autres Etats. Sont concernés principalement les actes susceptibles d'être qualifiés de complicité d'infraction fiscale par un droit étranger. Citons pour exemples, dans le domaine de la gestion de fortune, les actes suivants³:

¹ RS 952.0

² RS 955.0

³ RENÉ MATTEOTTI, GABRIEL BOURQUIN, SELINA MANY, Steuerrisiken mit Offshore-Strukturen für Banken und ihre Mitarbeiter, Archives de droit fiscal suisse, ASA 82, pp. 669 ss, p. 674; FRANZ SALDITT, Strafrechtliche Verant-

- établir des attestations incomplètes ou de nature à induire en erreur;
- accepter des valeurs patrimoniales détenues dans des structures «offshore» (sociétés de capitaux, fondations ou trusts abrités dans des pays à basse fiscalité) servant à dissimuler les ayants droit économiques des valeurs en question;
- autoriser l'utilisation de mots clés en vue de l'exécution et de la dissimulation de certaines transactions;
- exécuter un grand nombre de transactions en espèces injustifiées;
- convenir de codes permettant de communiquer des décisions relatives aux avoirs lors de contacts téléphoniques entre le client et les collaborateurs de l'établissement financier.

3 Violation d'une législation étrangère au regard du droit suisse

3.1 Droit pénal

Dans l'ordre juridique suisse, les comportements sujets à des poursuites pénales sont définis dans le code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP)⁴, ainsi que dans les nombreuses dispositions du droit pénal accessoire⁵. Le droit suisse ne connaît toutefois pas de dispositions pénales réprimant un comportement du fait que celui-ci violerait une législation étrangère, à moins qu'il n'enfreigne aussi une norme pénale suisse.

En relation avec les infractions fiscales, il convient en outre de rappeler que, selon le droit suisse, il n'y a commission d'une telle infraction ou participation à cette dernière (instigation et complicité) que si elle est commise au détriment d'une administration fiscale suisse. Le droit suisse ne connaît en effet pas d'infractions fiscales lésant un autre Etat⁶. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il convient néanmoins d'examiner si l'infraction n'est pas punissable en tant qu'escroquerie de droit commun au sens de l'art. 146 CP. Cet article s'applique en effet lorsque l'auteur a non pas commis des actes frauduleux en qualité de contribuable dans une procédure de taxation ou de restitution le concernant, mais pris l'initiative de s'enrichir illégitimement en induisant les autorités en erreur. Ce peut être par exemple en faisant valoir des créances de remboursement fictives de personnes existantes ou non et en obtenant un paiement indu sur la base de faux documents⁷. Dans un tel cas de figure, les collaborateurs d'établissements financiers pourraient éventuellement être inculpés de participation à une escroquerie au sens de l'art. 146 CP.

En matière de droit pénal, il y a lieu de se référer également à l'infraction constitutive de blanchiment d'argent récemment révisée (art. 305^{bis} CP). Avec la loi fédérale du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI)⁸ révisées en 2012⁹, le législateur a prévu de nouvelles infractions préalables au

wortlichkeit für die Steuerehrlichkeit deutscher Kunden? – Über die Risiken der Bankmitarbeiter und Vermögensverwalter in der Schweiz bei Dienstleistungen des Finanzsektors für deutsche Kunden, in: Finanzmarkt ausser Kontrolle? Selbstregulierung – Aufsichtsrecht – Strafrecht, Jürg-Beat Ackermann, Wolfgang Wohlers [éd.], 3. Zürcher Tagung zum Wirtschaftsrecht, Zurich 2009, pp. 55 ss, p. 72.

⁴ RS 311.0

⁵ Le droit pénal accessoire comprend les dispositions pénales inscrites dans d'autres lois fédérales que le CP (par ex. art. 47 et 49 LB).

⁶ STEFAN OSTERHELT, Beihilfe zur Steuerhinterziehung im In- und Ausland, L'expert comptable suisse, 12/2009, pp. 955 ss, p. 956.

⁷ ATF 110 IV 24, consid. 2e

⁸ www.fatf-gafi.org

⁹ RO 2015 1389; voir aussi le message concernant la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), révisées en 2012, FF 2014 585.

blanchiment d'argent en matière d'impôts directs (art. 305^{bis}, ch. 1^{bis}, CP)¹⁰. Il s'agit en l'occurrence de l'usage de faux au sens de l'art. 186 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)¹¹ et de la fraude fiscale au sens de l'art. 59, al. 1, 1^{er} paragraphe, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)¹², lorsque les impôts soustraits par période fiscale se montent à plus de 300 000 francs. De plus, selon l'actuel art. 305^{bis}, ch. 3, CP, le délinquant est aussi punissable lorsque l'infraction principale a été commise à l'étranger et qu'elle est également punissable dans l'Etat où elle a été commise. Or, ce principe valant aussi pour les nouvelles infractions préalables prévues à l'art. 305^{bis}, ch. 1^{bis}, CP, il s'ensuit qu'à l'avenir les actes pénalement répréhensibles commis au détriment d'une autorité fiscale étrangère pourront constituer des infractions préalables au blanchiment d'argent selon le CP¹³.

Vu ce qui précède, à l'avenir la violation de la législation fiscale d'un autre Etat pourra aussi avoir des conséquences pénales selon le droit suisse.

3.2 Droit des marchés financiers

3.2.1 Compétence de la FINMA en matière de surveillance

A la différence des autres acteurs de l'économie, les «banques et autres intermédiaires financiers» visés par le postulat sont soumis à des règles spéciales, dans la mesure où ils sont tenus d'observer les lois régissant les marchés financiers applicables à leur activité pour pouvoir exercer cette dernière. Ils ont l'obligation, en particulier, d'obtenir préalablement une autorisation d'exercer de la part de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), à laquelle il incombe de surveiller à la fois les participants aux marchés financiers et d'appliquer les lois régissant ces marchés.

La législation sur les marchés financiers (cf. art. 1, al. 1, de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers [LFINMA]¹⁴) ne prévoit pas expressément que les participants à ces marchés doivent respecter les législations étrangères dans l'exercice de leur activité¹⁵. Toutefois, dans son document du 22 octobre 2010 «Position de la FINMA à propos des risques juridiques et de réputation dans le cadre des activités financières transfrontières» (ci-après: position de la FINMA)¹⁶, l'autorité de surveillance présentait son point de vue juridique, qui peut se résumer comme suit: même si le droit suisse ne prescrit pas d'obligation de respecter le droit étranger, la violation de ce dernier peut enfreindre certaines dispositions de surveillance suisses sujettes à interprétation, comme l'exigence de la garantie d'une activité irréprochable¹⁷. La FINMA définissait en outre dans ce document ses attentes à l'égard des assujettis qui exercent des activités financières transfrontières, exigeant notamment que «le droit étranger de la surveillance, en particulier, soit respecté, et qu'un modèle de prestations conforme soit défini pour chaque marché cible»¹⁸. Enfin, elle y soulignait qu'à l'avenir, les risques concernés seraient davantage examinés dans le cadre de la

¹⁰ Cette disposition doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (cf. RO 2015 1389, 1406).

¹¹ RS **642.11**

¹² RS **642.14**

¹³ FF **2014** 585, 649

¹⁴ RS **956.1**

¹⁵ Seule la loi du 17 décembre 2004 sur la surveillance des assurances (LSA; RS 961.01) prescrit explicitement que pour opérer à l'étranger, les entreprises d'assurance doivent obtenir l'agrément de l'autorité de surveillance étrangère compétente (cf. art. 4, al. 2, let. c, LSA).

¹⁶ www.finma.ch > Documentation > Publications FINMA > Documents de discussion

¹⁷ Position de la FINMA, pp. 2 et 13.

¹⁸ Position de la FINMA, pp. 3 et 15.

surveillance courante et que ses attentes seraient davantage prises en compte dans sa pratique en matière d'*enforcement* (mise en œuvre du droit des marchés financiers)¹⁹.

Les établissements financiers soumis à la surveillance de la FINMA et dont les collaborateurs enfreignent une législation étrangère doivent donc s'attendre, selon les circonstances, à en subir les conséquences sur le plan du droit prudentiel. Contre les collaborateurs eux-mêmes, la FINMA a la possibilité, depuis le 1^{er} janvier 2009, de prononcer le retrait de la garantie d'une activité irréprochable, voire une interdiction d'exercer.

La FINMA a présenté une vue d'ensemble des enquêtes et des procédures de ce type ouvertes contre des établissements ou des personnes physiques dans son rapport annuel 2013²⁰. De plus, comme annoncé dans sa position en 2010, les activités transfrontières ont fait l'objet d'une surveillance particulière ces dernières années.

3.2.2 Autorégulation

L'autorégulation consiste en l'adoption, par un cercle déterminé de personnes physiques ou morales, de règles applicables à elles-mêmes²¹. Le terme d'autorégulation désigne aussi bien le processus d'élaboration des règles que l'ensemble des règles qui en résultent, souvent appelées «règles déontologiques»²². Régie par le principe de l'autonomie privée, l'autorégulation est normalement assurée sans la participation de l'Etat. La FINMA peut cependant reconnaître à l'autorégulation une valeur de standard minimal et la transposer dans ses règles de surveillance (art. 7, al. 3, LFINMA; circulaire FINMA 2008/10 «Normes d'autorégulation reconnues comme standards minimaux»²³). Une fois reconnues comme standards minimaux par la FINMA, les normes d'autorégulation valent non plus uniquement pour les membres de l'organisme d'autorégulation qui les a édictées, mais aussi pour tous les autres acteurs de la branche. Dans le secteur bancaire, l'autorégulation est du ressort de l'Association suisse des banquiers (ASB). Elle-même non soumise à surveillance, l'ASB est tenue de faire reconnaître ses normes d'autorégulation par la FINMA, dans la mesure où elles doivent servir de standards minimaux²⁴. Arrêtées dans la Convention du 7 avril 2008 relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 08; à partir du 1^{er} janvier 2016: CDB 16 du 1^{er} juin 2015)²⁵, les normes d'autorégulation de l'ASB interdisent aux banques de prêter une quelconque assistance active à la fuite de capitaux et à la soustraction fiscale (art. 7 s. CDB 08 et art. 47 ss CDB 16). Il incombe aux organes de révision prévus par la législation sur les banques de vérifier que la CDB est respectée. Des chargés d'enquête et une commission de surveillance établissent et répriment les éventuelles violations. En cas de violation de la CDB, la banque fautive peut se voir infliger une amende allant jusqu'à 10 millions de francs (art. 11 CDB 08 et art. 64 CDB 16).

Ainsi, si des collaborateurs d'une banque aident activement des clients à dissimuler des valeurs patrimoniales à une administration fiscale (étrangère) – ce qui constitue généralement une violation du droit fiscal du pays concerné –, la banque peut également être appelée à en rendre compte en application des normes d'autorégulation de la branche.

¹⁹ Position de la FINMA, pp. 3, 15 et 20.

²⁰ Rapport annuel 2013 de la FINMA, pp. 26 à 29 (www.finma.ch > Documentation > Publications FINMA > Rapport d'activité > Rapport annuel 2013); selon ce rapport, la FINMA avait ordonné en 2013 des audits au sein de plus d'une vingtaine d'établissements, mené une procédure d'*enforcement* contre huit d'entre eux et ouvert également des procédures contre des personnes physiques.

²¹ CHRISTOPH WINZELER, Basler Kommentar zum Finanzmarktaufsichtsgesetz, Bâle 2011, art. 7, ch. 79.

²² CHRISTOPH WINZELER, loc. cit., art. 7, ch. 79.

²³ www.finma.ch > Documentation > Circulaires

²⁴ CHRISTOPH WINZELER, loc. cit., art. 7, ch. 81.

²⁵ www.swissbanking.ch > Publications > Directives

3.3 Assistance administrative et entraide judiciaire internationales

3.3.1 Généralités

Selon le principe général de territorialité inscrit dans le droit international²⁶, le droit public en tant que tel ne s'applique que dans l'Etat qui l'a édicté²⁷. L'assistance administrative et l'entraide judiciaire internationales permettent néanmoins aux Etats, dans les affaires présentant un caractère transfrontalier, de faire respecter leur droit national en dehors de leur propre territoire, avec le soutien des autres Etats concernés. Comme leur nom l'indique, l'assistance administrative désigne la coopération entre autorités administratives et l'entraide judiciaire celle entre autorités judiciaires.

3.3.2 Entraide pénale internationale

L'entraide internationale en matière pénale comprend toutes les mesures prises par un Etat (Etat requis) sur demande d'un autre Etat (Etat requérant) en vue de soutenir la poursuite et la répression d'infractions pénales dans l'Etat requérant. Elle compte quatre formes de coopération: l'extradition, les autres actes d'entraide, la délégation de la poursuite pénale et l'exécution de décisions pénales étrangères. Par «autres actes d'entraide» (appelés aussi entraide judiciaire accessoire), il faut comprendre le soutien que les autorités de l'Etat requis apportent à la justice de l'Etat requérant en accomplissant sur leur territoire des actes de procédure ou d'autres actes officiels et en communiquant les résultats obtenus aux autorités requérantes étrangères en vue de leur utilisation dans une procédure pénale déterminée²⁸. Dans la pratique, ces actes d'entraide consistent à communiquer des renseignements, à exécuter des actes d'instruction, à délivrer et à envoyer des documents ainsi qu'à transmettre des objets et des valeurs patrimoniales. Dans le domaine financier, il s'agit principalement de transmettre des documents bancaires, en particulier des documents d'ouverture de comptes, d'ordonner le blocage de comptes, d'interroger des témoins ou de réaliser des expertises²⁹. L'entraide internationale en matière pénale est réglée en particulier dans la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP)³⁰. S'appliquent en outre de nombreux accords bilatéraux et conventions multilatérales³¹.

L'autorité de poursuite pénale étrangère qui engage une procédure contre un collaborateur d'une banque domicilié en Suisse peut donc présenter une demande d'entraide judiciaire aux autorités suisses, afin d'accéder aux preuves nécessaires à un jugement. Aucun citoyen suisse ne peut toutefois être extradé ou remis sans son consentement écrit à un Etat étranger pour y faire l'objet d'une poursuite pénale ou d'une mesure d'exécution (art. 7 EIMP).

3.3.3 Assistance administrative internationale

L'assistance administrative internationale consiste en l'échange de renseignements ainsi qu'en d'autres formes de coopération entre autorités administratives de même type, par exemple entre autorités de surveillance, entre autorités fiscales ou entre autorités douanières. Il n'existe pas en Suisse de base légale réglant spécifiquement et exhaustivement

²⁶ Cf. ch. 5.1.

²⁷ THOMAS MERKLI, Das Territorialitätsprinzip und seine Ausnahmen, XIII. Treffen der obersten Verwaltungsgerichte Österreichs, Deutschlands, des Fürstentums Liechtenstein und der Schweiz – Landesbericht der Schweiz, Vaduz 2002, p. 21 (www.bger.ch > Tribunal fédéral > Publications > Contributions scientifiques au Tribunal fédéral).

²⁸ Office fédéral de la justice (OFJ): «L'entraide judiciaire internationale en matière pénale – Directives», 9^e édition 2009 (Etat de la jurisprudence mai 2010), ch. 1.3 (ci-après: directives de l'OFJ).

²⁹ URS EMCH, HUGO RENZ, RETO ARPAGAU, Das Schweizerische Bankgeschäft, 7^e éd., Zurich 2011, ch. 516.

³⁰ RS 351.1

³¹ www.admin.ch > Droit fédéral > Recueil systématique > Droit international > 0.3 Droit pénal – Entraide > 0.35 Entraide judiciaire. Extradition > 0.351 Entraide judiciaire

l'assistance administrative internationale: les normes applicables sont dispersées dans plusieurs lois fédérales. Pour ce qui est des marchés financiers, il y a lieu de citer en particulier l'art. 42 LFINMA³². De plus, la coopération entre autorités de surveillance peut être réglée non seulement dans des lois nationales, mais aussi dans des accords internationaux. Relevons enfin que même si l'entraide judiciaire et l'assistance administrative se distinguent, la jurisprudence développée à ce jour veut que la plupart des principes applicables à la première valent aussi pour la seconde³³.

3.3.4 Assistance administrative et entraide judiciaire et internationales en matière fiscale

3.3.4.1 Entraide judiciaire internationale en matière fiscale

La Suisse ne fournit d'entraide judiciaire aux fins de la poursuite d'infractions fiscales que si l'infraction concernée est une escroquerie en matière fiscale (art. 3, al. 3, EIMP). Cette réglementation restrictive s'explique principalement par le fait que le secret bancaire inscrit dans le droit suisse constitue un obstacle direct aux investigations fiscales. Il s'ensuit qu'en droit interne également, l'entraide n'est accordée qu'en cas d'escroquerie fiscale. La Suisse ne saurait par conséquent accorder à des autorités étrangères des prérogatives plus larges que celles dont disposent ses propres autorités dans leurs enquêtes nationales³⁴. Dans les procédures ouvertes pour soustraction d'impôt simple, les autorités fiscales cantonales n'ont par exemple pas accès aux données bancaires³⁵.

3.3.4.2 Assistance administrative internationale en matière fiscale

L'assistance administrative internationale en matière fiscale s'est considérablement développée et renforcée ces dernières années, donnant naissance à un système complexe de réglementations et de traités internationaux ainsi que de législations nationales. Etant donné que le postulat pose explicitement la question de la répression des violations de la législation fiscale d'autres Etats, il paraît indiqué de présenter ici plus en détail en quoi consiste cette assistance administrative.

Les règles de l'assistance administrative internationale sont donc commentées ci-après selon quatre grands axes thématiques:

- l'assistance administrative selon l'art. 26 du modèle de convention fiscale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) concernant le revenu et la fortune³⁶ (modèle de convention de l'OCDE);
- la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (convention concernant l'assistance administrative);
- l'échange automatique de renseignements (EAR);
- la loi des Etats-Unis *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA).

³² Avec la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF), que les Chambres fédérales ont adoptée le 19 juin 2015 (FF 2015 4485; texte sujet au référendum), les dispositions en matière d'assistance administrative figurant actuellement dans les différentes lois sur les marchés financiers seront remplacées par une réglementation uniforme inscrite dans la LFINMA (art. 42 ss). Le 25 novembre 2015, le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur de la LIMF au 1^{er} janvier 2016.

³³ URS EMCH et al., loc. cit., ch. 562.

³⁴ Directives de l'OFJ, p. 23.

³⁵ Le 4 novembre 2015, le Conseil fédéral a décidé d'ajourner la révision du droit pénal fiscal (cf. communiqué de presse du 4 novembre 2015 du Conseil fédéral: «Le Conseil fédéral reporte la révision du droit pénal en matière fiscale»; www.news.admin.ch > Documentation > Communiqués).

³⁶ www.oecd.org/berlin > Publikationen > Standardwerke > Model Tax Convention on Income and Capital (OECD-Musterabkommen)

a) Assistance administrative selon l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE

Le 13 mars 2009, le Conseil fédéral a décidé que l'assistance administrative en matière fiscale devait être conforme à la norme arrêtée dans l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE³⁷, qui prévoit que les autorités fiscales nationales échangent les renseignements nécessaires à l'application du droit interne de l'Etat requérant. Au niveau du droit international public, la mise en œuvre de cette norme est assurée moyennant l'adaptation des nombreuses conventions contre les doubles impositions (CDI)³⁸ et la conclusion d'accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF)³⁹. A la différence des CDI, qui règlent prioritairement la prévention des doubles impositions, les AERF se limitent à régler l'échange de renseignements. En droit suisse, l'application des conventions internationales qui prévoient un échange de renseignements en matière fiscale est régie par la loi du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative fiscale (LAAF)⁴⁰. En ce qui concerne les pays parties à une CDI non encore adaptée, il est prévu que l'application de la norme de l'OCDE soit réglée dans la future loi fédérale sur l'application unilatérale de l'échange de renseignements selon la norme de l'OCDE (LERN), dont seule la procédure de consultation est achevée⁴¹. Il se peut toutefois que l'ensemble des règles régissant l'EAR (cf. let. b et c ci-dessous) rendent ce projet de loi obsolète.

b) Convention concernant l'assistance administrative

Avec la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'OCDE ont convenu d'un cadre juridique réglant cette assistance de façon globale. La convention a été révisée en 2009 et le protocole d'amendement correspondant est entré en vigueur le 1^{er} juin 2011⁴². Il prévoit différentes formes de coopération: l'échange de renseignements sur demande, l'échange spontané de renseignements⁴³ et l'EAR (cf. art. 6 Convention). La convention n'oblige pas les parties à appliquer l'EAR, mais leur laisse le choix de s'engager expressément à le faire moyennant la conclusion d'une convention complémentaire. La convention – que la Suisse a signée le 15 octobre 2013 – constitue ainsi la base de droit international public sur laquelle reposent ces conventions complémentaires réglant l'EAR. La convention doit encore être soumise aux Chambres fédérales pour approbation. Dans cette perspective, le Conseil fédéral a adopté, le 5 juin 2015, le message relatif à l'approbation de la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et à sa mise en œuvre (message relatif à la convention concernant l'assistance administrative)⁴⁴. Dans ce message, il propose également de modifier la LAAF pour y régler l'échange de renseignements sur demande et l'échange spontané de renseignements. Quant à l'application de l'EAR, elle sera soumise aux chambres fédérales dans un projet distinct (cf. let. c ci-dessous).

³⁷ Communiqué de presse du 13 mars 2009 du Département fédéral des finances: «La Suisse entend reprendre les standards de l'OCDE relatifs à l'assistance administrative en matière fiscale» (www.news.admin.ch > Documentation > Communiqués du Département fédéral des finances).

³⁸ Toutes les CDI sont disponibles sous www.admin.ch > Droit fédéral > Recueil systématique > Droit international > 0.6 Finances > 0.67 Double imposition

³⁹ Tous les AERF sont disponibles sous www.admin.ch > Droit fédéral > Recueil systématique > Droit international > 0.6 Finances > 0.65 Echange de renseignements en matière fiscale.

⁴⁰ RS 651.1

⁴¹ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2014 > DFF

⁴² La version actuelle est disponible dans la Feuille fédérale: FF 2015 5179.

⁴³ L'échange spontané de renseignements implique qu'une partie est tenue d'informer une autre partie, sans demande préalable, lorsqu'elle a des raisons de présumer qu'il existe une réduction d'impôt dans cet autre partie (cf. art. 7 convention concernant l'assistance administrative).

⁴⁴ FF 2015 5121

c) Echange automatique de renseignements

Le 19 avril 2013, les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales des Etats du G20 se sont prononcés en faveur de l'adoption de l'EAR comme nouvelle norme internationale d'échange de renseignements en matière fiscale. L'OCDE a ensuite publié, le 15 juillet 2014, la nouvelle norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale (norme EAR)⁴⁵. Lors de la réunion plénière du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial), qui s'est tenue le 29 octobre 2014, une centaine d'Etats ont déclaré vouloir adopter cette nouvelle norme (certains en 2017 et d'autres en 2018).

La norme EAR oblige les Etats membres de l'OCDE à se procurer auprès des établissements financiers, de certains instruments de placements collectifs et des sociétés d'assurance les renseignements relatifs aux personnes assujetties à l'impôt à l'étranger et à les transmettre automatiquement, à intervalles réguliers (en règle générale une fois l'an), aux autres Etats.

Etant donné que les CDI et les AERF liant la Suisse ne prévoient pas l'adoption de l'EAR, l'activation de ce dernier dans notre pays requiert la conclusion d'une convention de droit international public complémentaire, conformément à l'art. 6 de la convention concernant l'assistance administrative. Il est possible en l'occurrence de choisir entre deux modèles: le modèle 1 prévoit la conclusion d'un accord international distinct entre la Suisse et chaque Etat avec lequel elle convient d'appliquer l'EAR, tandis que le modèle 2 repose sur la conclusion de l'«Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers» (en anglais: *Multilateral Competent Authority Agreement*, MCAA). Dans le modèle 2, l'activation de l'EAR au niveau bilatéral se fait ensuite par notification au Secrétariat de l'Organe de coordination.

Le 5 juin 2015, le Conseil fédéral a adopté à l'intention des Chambres fédérales le message relatif à l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et à sa mise en œuvre (message EAR)⁴⁶. L'adhésion au MCAA ne préjudicie pas au choix des pays avec lesquels appliquer l'EAR, car l'activation bilatérale de ce dernier avec un Etat déterminé restera soumise séparément à l'approbation de l'Assemblée fédérale⁴⁷. De plus, les dispositions du MCAA n'étant pas suffisamment détaillées et concrètes pour être directement applicables, il est indispensable d'adopter une loi fédérale d'application (loi EAR), qui prévoit des dispositions relatives à l'organisation, à la procédure et aux voies de droit, ainsi que des dispositions pénales⁴⁸.

Pour ce qui est de la coopération avec l'UE, le choix s'est porté sur le modèle 1. Le 27 mai 2015, les deux partenaires ont donc signé l'«Accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international» (accord EAR)⁴⁹. Cet accord vaut pour les 28 Etats membres de l'UE et remplace l'accord sur la fiscalité de l'épargne, en vigueur depuis 2005⁵⁰. L'accord EAR doit aussi être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation. La procédure de consultation s'est déroulée du 27 mai au 17 septembre 2015. L'accord EAR rend par ailleurs superflus les accords sur l'imposition à la

⁴⁵ www.oecd.org > Thèmes > Fiscalité > Echange de renseignements > Norme mondiale d'échange automatique de renseignements en matière fiscale

⁴⁶ FF **2015** 4975

⁴⁷ Message EAR, FF **2015** 4975, 4977.

⁴⁸ Message EAR, FF **2015** 4975, 4977.

⁴⁹ Message EAR, FF **2015** 4975, 4984.

⁵⁰ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts; conclu le 26 octobre 2004, approuvé par l'Assemblée fédérale le 17 décembre 2004, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2005 (RS 0.641.926.81).

source conclus avec l'Autriche⁵¹ et le Royaume-Uni^{52,53} L'EAR avec l'UE devrait pouvoir débiter en 2018⁵⁴.

d) *Foreign Account Tax Compliance Act*

En 2010, les Etats-Unis ont adopté le *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), une loi visant l'imposition selon le droit fiscal américain de tous les comptes détenus à l'étranger par des personnes physiques pleinement soumises à l'impôt aux Etats-Unis. Il s'agit donc non pas d'un traité international, mais d'une réglementation américaine unilatérale applicable dans le monde entier. Le FATCA exige de tous les établissements financiers étrangers soit qu'ils transmettent aux autorités fiscales américaines des renseignements sur tous les comptes détenus par des personnes assujetties à l'impôt aux Etats-Unis, soit qu'ils leur versent un impôt à la source élevé prélevé sur ces comptes. La mise en œuvre du FATCA en Suisse est réglée dans un accord ad hoc (accord FATCA) conclu avec les Etats-Unis et entré en vigueur le 2 juin 2014. La Suisse y a opté pour le modèle selon lequel les établissements financiers suisses communiquent directement les données des comptes aux autorités fiscales américaines (modèle 2). Pour ce qui est des données de clients non coopératifs, les Etats-Unis doivent passer par la procédure d'assistance administrative ordinaire pour les obtenir⁵⁵. En septembre 2013, en même temps que l'accord FATCA, le Parlement a adopté la loi fédérale du 27 septembre 2013 sur la mise en œuvre de l'accord FATCA entre la Suisse et les Etats-Unis (loi FATCA)⁵⁶, qui est entrée en vigueur le 30 juin 2014⁵⁷, accompagnée de l'ordonnance FATCA⁵⁸. Le 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a ensuite donné mandat de négocier avec les Etats-Unis le passage au modèle 1 de mise en œuvre du FATCA (transmission des informations par l'Administration fédérale des contributions et non plus par les établissements financiers suisses). Quel que soit le modèle appliqué, la mise en œuvre du FATCA a lieu parallèlement à celle de la norme EAR. Celle-ci reposant largement sur le modèle FATCA, les différences entre les deux systèmes se limitent pour l'essentiel à des particularités relevant du droit américain⁵⁹.

4 Conclusions intermédiaires

Comme nous l'avons vu, les violations de législations étrangères – même si elles ne sont pas punissables en elles-mêmes au regard du droit suisse – peuvent avoir de lourdes conséquences pour les établissements financiers concernés, compte tenu en particulier du droit des marchés financiers, normes d'autorégulation incluses (cf. ch. 3.2). De plus, avec les nouvelles infractions préalables au blanchiment d'argent, les infractions fiscales commises par des clients au détriment d'autorités fiscales étrangères peuvent avoir, selon les circonstances, des conséquences d'ordre pénal (cf. ch. 3.1). Enfin, le droit international en matière d'entraide judiciaire et d'assistance administrative permet d'aider efficacement les juridictions étrangères à faire respecter leurs règles (cf. ch. 3.3). Vu l'ensemble de ce cadre juridique, le

⁵¹ Accord entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concernant la coopération en matière de fiscalité et de marchés financiers (RS 0.672.916.33).

⁵² Accord entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la coopération en matière de fiscalité (RS 0.672.936.74).

⁵³ Message EAR, FF 2015 4975, 4992.

⁵⁴ Message EAR, FF 2015 4975, 4985.

⁵⁵ Informations du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) (www.sif.admin.ch > Thèmes > Politique fiscale internationale > L'accord FATCA; dernière modification: 5 août 2015).

⁵⁶ RS 672.933.6

⁵⁷ Communiqué de presse du 6 juin 2014 du Conseil fédéral: «Le Conseil fédéral met en vigueur la loi FATCA».

⁵⁸ RS 672.933.60 (n'est plus en vigueur suite à l'expiration des délais de communication).

⁵⁹ Message EAR, FF 2015 4975, 4992.

Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu de prévoir de nouvelles dispositions pénales réprimant les violations de la législation d'autres Etats.

S'il devait néanmoins paraître nécessaire d'adopter de telles dispositions pénales, comme l'envisage le postulat, les conditions qu'elles devraient remplir selon le droit suisse sont présentées ci-après.

5 Dispositions pénales réprimant les violations de la législation d'autres Etats

5.1 Principes du droit international public

L'élaboration et la mise en œuvre du droit, de même que les mesures visant à en garantir le respect, doivent tenir compte des principes du droit international public. C'est ainsi qu'en vertu du principe de souveraineté, chaque Etat a le droit d'adopter et d'appliquer ses propres lois sur son territoire. Les lois d'un Etat s'appliquent donc à toute personne se trouvant sur son territoire, et toute infraction qui y est commise est jugée par les autorités qui y sont compétentes, selon le droit qui y est applicable (principe de territorialité⁶⁰). Il s'ensuit que le droit d'autres Etats ne s'applique pas en Suisse et, réciproquement, que les infractions commises à l'étranger ne sont pas soumises au droit suisse. Cette règle fondamentale découlant du principe de territorialité présente cependant des exceptions, qui reposent par exemple sur le principe de personnalité, selon lequel une norme légale peut être liée non à un territoire, mais à une caractéristique donnée d'une personne (par ex. sa nationalité)⁶¹. Toutefois, conformément à la doctrine du droit international public, l'application de lois nationales à l'étranger n'est admise que si aucune interdiction relevant de ce même droit ne s'y oppose⁶² et qu'il existe un lien prépondérant suffisant entre l'Etat légiférant et les faits concrets soumis à la norme légale. En d'autres termes, une loi nationale ne peut s'appliquer à des faits se produisant à l'étranger que si l'Etat qui l'édicte a un intérêt majeur à ce que ce soit le cas⁶³.

Ainsi, l'Etat qui entend régler des faits se déroulant hors de son territoire ne peut pas le faire moyennant l'application directe ou forcée de sa législation à l'étranger, car le principe de territorialité y protège les personnes et les valeurs contre toute intervention relevant de l'exercice de la puissance publique d'un autre Etat⁶⁴. Pour néanmoins faire respecter leur législation lorsque les personnes impliquées et les moyens de preuve sont à l'étranger, les Etats ont la possibilité de recourir à l'assistance administrative et à l'entraide judiciaire internationales (cf. ch. 3.3).

5.2 Dispositions pénales

5.2.1 Généralités

Si, comme l'envisage le postulat, les «violations de la législation économique et fiscale des autres Etats» devaient être réprimées, il faudrait adopter des dispositions ad hoc dans le droit pénal fédéral. Ce serait possible soit dans le droit pénal fondamental (CP), soit dans le droit pénal accessoire de la Confédération⁶⁵ (dispositions pénales inscrites dans d'autres lois

⁶⁰ La teneur de l'art. 3, al. 1, CP, par exemple, illustre clairement ce principe: «Le présent code est applicable à quiconque commet un crime ou un délit en Suisse.»

⁶¹ THOMAS MERKLI, loc. cit., p. 2 s.

⁶² Par ex. l'interdiction d'appliquer des mesures relevant de l'exercice de la puissance publique sur le territoire d'un autre Etat.

⁶³ THOMAS MERKLI, loc. cit., p. 6.

⁶⁴ LUZIUS WILDHABER, Jurisdiktionsgrundsätze und Jurisdiktionsgrenzen im Völkerrecht, Annuaire suisse de droit international, 41/1985, pp. 99 ss, p. 103.

⁶⁵ Selon l'art. 123, al. 1, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.), la législa-

fédérales). Les principes à observer en vue de l'adoption d'une telle réglementation et les problèmes qui en résultent sont présentés ci-après.

5.2.2 Principe de légalité et obligation de précision

5.2.2.1 Fondements

Le principe de légalité veut que tout acte de l'Etat repose sur une base légale matérielle qui soit suffisamment précise et qui ait été adoptée par l'organe de droit public compétent à cet effet. Ce principe sert, d'une part, l'exigence démocratique d'une réglementation des compétences conforme à l'état de droit et, d'autre part, l'exigence inhérente à l'état de droit lui-même de l'équité et de la prévisibilité de l'action de l'Etat⁶⁶. Le principe de légalité est à la base de la garantie de la sécurité du droit et constitue un rempart contre l'arbitraire⁶⁷. En droit suisse, il a rang de principe constitutionnel arrêté aux art. 5, al. 1, et 164, al. 1, let. c, Cst.⁶⁸, tandis que sur le plan international, il est réglé à l'art. 7, par. 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)⁶⁹ et à l'art. 15, par. 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II)⁷⁰. En tant qu'élément du principe de légalité, l'exigence de précision de la base légale (*nulla poena sine lege certa*) requiert par ailleurs que les infractions pénales soient décrites de façon suffisamment précise. Cette exigence ne doit cependant pas être comprise dans un sens absolu, car on ne peut pas demander au législateur de s'abstenir d'utiliser des termes généraux plus ou moins vagues⁷¹. Toute norme de droit doit néanmoins être formulée avec une précision suffisante pour que ses destinataires puissent y conformer leur conduite et prendre conscience dans une mesure adaptée aux circonstances des conséquences d'un comportement déterminé⁷². En règle générale, plus une norme pénale est abstraite et générale – prenant la forme d'un principe –, plus le risque est grand qu'elle ne permette pas de résoudre des questions particulières concrètes avec la sécurité nécessaire⁷³. Les dispositions pénales se distinguent en cela des normes de surveillance relevant du droit des marchés financiers, où il est parfois possible de prévoir des dispositions très ouvertes, pouvant être précisées à un niveau hiérarchique inférieur.

5.2.2.2 Dispositions pénales au sens du postulat

Des dispositions pénales réprimant les violations de la législation économique et fiscale des autres Etats, telle qu'envisagées par le postulat, devraient satisfaire au principe de légalité, comme toutes les autres normes pénales. Cela signifie que les comportements pénalement répréhensibles devraient être suffisamment clairs aux yeux des collaborateurs des banques. En d'autres termes, ceux-ci devraient pouvoir distinguer clairement, dans l'exercice de leur activité professionnelle, (i) quels comportements violeraient (ii) quelles normes pénales de (iii) quelles juridictions étrangères.

tion en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération. Les cantons n'ont quant à eux le pouvoir de légiférer que sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale (cf. art. 335, al. 1, CP).

⁶⁶ ATF 130 I 1, consid. 3.1.

⁶⁷ ANDREAS DONATSCH, StGB-Kommentar, 19^e éd., Zurich 2013, art. 1, ch. 19; STEFAN STEFAN TRECHSEL, MARC JEAN-RICHARD-DIT-BRESSEL, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 2^e éd., Zurich 2013, art. 1, ch. 3.

⁶⁸ Cf. note 65.

⁶⁹ RS 0.101

⁷⁰ RS 0.103.2

⁷¹ ATF 132 I 49, consid. 6.2; ATF 131 II 13, consid. 6.5.1; ATF 128 I 327, consid. 4.2.

⁷² ATF 138 IV 13, consid. 4.1; ATF 119 IV 242, consid. 1c.

⁷³ HANS DUBS, Die Forderung der optimalen Bestimmtheit belastender Rechtsnormen, Revue de droit suisse, vol. 93, 1974, demi-vol. 2, p. 224.

Une disposition pénale se limitant à déclarer que la «violation de la législation économique et fiscale des autres Etats» est punissable ne répondrait donc évidemment pas à ces exigences découlant du principe constitutionnel de légalité. Dans le même temps, il est impossible que les collaborateurs des banques aient connaissance de tous les ordres juridiques étrangers et de tous leurs effets pénaux, de façon à pouvoir en garantir le respect. Le législateur ne pourrait donc éviter de reproduire ces dispositions étrangères dans le droit pénal suisse, tout en étant contraint, en raison de leur grand nombre, de se concentrer de fait sur celles d'Etats importants dont il serait opportun que l'ordre juridique bénéficie en Suisse d'une protection particulière sur le plan pénal. Or, cela n'irait pas sans poser des problèmes de politique étrangère, car on pourrait en conclure, a contrario, que les autres ordres juridiques ne seraient d'une manière ou d'une autre pas éligibles à un tel traitement spécial. De plus, la nouvelle disposition pénale devrait préciser ce qu'il faut entendre par «législation économique et fiscale», cette notion ne se définissant pas d'elle-même. S'il est possible en effet de délimiter jusqu'à un certain point ce que recouvre la notion de «législation fiscale», qui constitue la base légale de la perception de l'impôt par l'Etat, celle de «législation économique» est par contre totalement ouverte. Elle pourrait s'appliquer, selon l'Etat, à différents domaines du droit (par ex. droit de la société anonyme ou droit des contrats), de sorte que le législateur devrait la restreindre aux normes de droit dont il estimerait que la violation doit être punie. Les dispositions pénales ainsi formulées devraient en outre être constamment adaptées à l'évolution du droit des autres Etats.

Il ressort déjà de ces quelques réflexions de fond que la punissabilité des violations de la législation d'autres Etats au sens du postulat nécessiterait d'être précisée dans le droit pénal suisse, ce qui ne serait guère possible du fait qu'il faut observer le principe constitutionnel de légalité.

5.2.3 Justification de la punissabilité

Selon la doctrine qui prévaut actuellement, la fonction et la justification du droit pénal sont de renforcer la protection des biens juridiques, autrement dit des biens objets du droit. Il s'ensuit qu'il ne peut pas y avoir de disposition pénale ne se rapportant pas à un bien juridique déterminé⁷⁴. Le droit interne actuel ne protège pénalement que des biens juridiques suisses, à quelques exceptions près. L'une d'entre elles est inscrite à l'art. 322^{septies} CP, qui, en réprimant la corruption d'agents publics étrangers, protège aussi des intérêts étrangers⁷⁵. De plus, quelques infractions prévues par le CP (co-)protègent également, au moins indirectement, certains intérêts étrangers (par ex. art. 296 ss).

Si les violations de normes juridiques étrangères devaient aussi être punies, la question se poserait de savoir quels intérêts les dispositions pénales à adopter à cet effet devraient servir et dans quelle mesure ces intérêts nécessiteraient effectivement d'être protégés pénalement. En réprimant pénalement les violations de la législation d'autres Etats, le postulat vise à prévenir les atteintes à la réputation du secteur financier suisse à l'étranger et à éviter que notre pays ne s'expose à des mesures de rétorsion. Il est toutefois douteux que ces objectifs suffisent à justifier une punissabilité des violations de législations étrangères, pour deux raisons: d'une part, parce que les comportements visés peuvent déjà être adéquatement sanctionnés sous le droit actuel et que les autres Etats peuvent faire respecter leur droit en recourant à l'assistance administrative et à l'entraide judiciaire internationales; d'autre part, parce que la réputation de la place économique suisse peut être menacée par de nombreux autres comportements (par ex. la fourniture de produits ou de services défectueux). La cohérence voudrait alors que tous ces comportements soient également sanctionnés pénalement.

⁷⁴ GÜNTER STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I: Die Straftat, 4^e éd., Berne 2011, § 3, ch. 1 et 6.

⁷⁵ L'art. 322^{septies} CP a été adopté en raison d'engagements internationaux souscrits par la Suisse (Convention pénale du 27 janvier 1999 du Conseil de l'Europe sur la corruption [RS 0.311.55] et Protocole additionnel du 15 mai 2003 à la Convention pénale sur la corruption [RS 0.311.551]).

Enfin, en adoptant de telles dispositions pénales, le législateur suisse protégerait pour la première fois des intérêts étrangers sans y être obligé par un engagement relevant du droit international public (par ex. en exécution d'un traité bilatéral ou multilatéral engageant aussi la contrepartie).

6 Conclusions

Selon le droit actuel, les violations de la législation fiscale et économique d'autres Etats par des collaborateurs d'établissements financiers en Suisse ne peuvent certes pas faire l'objet de poursuites pénales, mais il est possible de les sanctionner sur la base du droit des marchés financiers ainsi que des normes de surveillance et d'autorégulation de ces derniers. De plus, avec les nouvelles infractions préalables au blanchiment d'argent inscrites dans le CP, les infractions fiscales commises au détriment d'autorités fiscales étrangères peuvent avoir aussi des conséquences d'ordre pénal. Enfin, la coopération internationale relevant de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire internationales permet d'aider efficacement les juridictions étrangères à faire respecter leurs règles. En particulier l'assistance administrative s'est remarquablement développée ces dernières années. Le Conseil fédéral juge donc inopportun de prendre d'autres mesures garantissant le respect des législations étrangères en Suisse. Si des dispositions pénales telles qu'envisagées dans le postulat devaient néanmoins être adoptées dans le droit suisse, il faudrait qu'elles soient conformes au principe constitutionnel de légalité et à l'obligation de précision qui en découle. Elles devraient donc préciser en particulier quels ordres juridiques étrangers seraient concernés et quels comportements seraient punissables. Vu ces exigences, elles paraissent pour le moins difficiles à formuler. Enfin, en adoptant de telles dispositions pénales, le législateur suisse protégerait pour la première fois des intérêts étrangers sans y être obligé par un engagement relevant du droit international public (par ex. en exécution d'un traité bilatéral ou multilatéral engageant aussi la contrepartie).

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral est d'avis que non seulement il n'est pas nécessaire d'inscrire dans le droit pénal suisse des dispositions comme celles envisagées dans le postulat, mais encore qu'il serait inapproprié de le faire.