

Contre-projet à l'initiative pour des multinationales responsables –

Réponse de SWISSAID à la consultation sur l'ordonnance d'exécution (ODiTr)

12 juillet 2021

1. Abaisser le seuil des exemptions pour les importations d'or

Art. 2. al. 1 : Les seuils de volume d'importation et de transformation jusqu'auxquels une entreprise est exemptée des devoirs de diligence et de l'obligation de faire rapport au sens de l'art. 964^{quinquies}, al. 2, CO figurent à l'annexe.

Or brut ou mi-ouvré, ou en poudre	ex 7108	100
-----------------------------------	---------	-----

Le seuil d'exemption prévu par l'ordonnance (ODiTr) pour les importations d'or brut est de 100 kg par année et par entreprise. Ce seuil très élevé représente un problème majeur car ce sont souvent de petites quantités d'or qui sont importées des pays en conflit et qui constituent des risques importants de violation des droits humains. A titre d'exemple, cela signifie qu'une entreprise qui importe de l'or d'une zone en conflit pour plus de CHF 5 millions par année ne sera soumise à aucun devoir de diligence.

Certaines sociétés de négoce d'or basées en Suisse importent de petites quantités d'or qu'elles revendent à des raffineries suisses. Par exemple, en 2019, une fausse déclaration douanière a permis, par hasard, de découvrir qu'une société de négoce avait importé quelques kilos d'or non marqué et les avait revendus à une raffinerie tessinoise. A terme, cela a conduit à la condamnation de la raffinerie¹. Cet exemple démontre l'importance d'**abaisser largement ce seuil afin que l'ensemble des importations d'or à risque soit soumis à un devoir de diligence.**

La *European Precious Metals Federation* (dont les plus grandes raffineries d'or suisses ainsi que la multinationale Glencore sont membres) critique ouvertement ce seuil trop haut au niveau de la législation européenne. Elle a déclaré : « The current 100 kg threshold for gold and 4.000 000 kg for gold ores and concentrates required for the Regulation to apply risks weakening the standards, which could have reputational consequences for the industry »². Elle plaide en faveur d'une législation plus ambitieuse, au plus tard lors de la révision du règlement européen en 2023, en demandant « to lower

¹ Contrôle fédéral des finances, « Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux », 24 février 2020, https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/19476/19476BE_Version_definitive_V04.pdf, p. 28. ; 24 Heures, « Une fonderie suisse reçoit une amende de 6000 francs », 4 juillet 2020, <https://www.24heures.ch/une-fonderie-suisse-recoit-une-amende-de-6000-francs-782242024798>, article en annexe 1.

² European Precious Metals Federation, « Responsible Sourcing », <https://www.epmf.be/responsible-sourcing/> (accédé le 21 juin 2021).

the threshold for gold to cover all gold imports to fall within the scope of the Regulation, effectively following already existing industry initiatives »³.

2. Préciser les codes tarifaires soumis à la législation et intégrer l'or recyclé

2.1. Mentionner explicitement l'ensemble des sous-codes tarifaires du numéro 7108

Les parties A et B de l'annexe ne précisent pas l'ensemble des numéros tarifaires concernés par l'ordonnance. Par exemple, il est uniquement écrit « ex 7108 » pour « l'or brut ou mi-ouvré, ou en poudre ». **Il est important que l'ensemble des sous-codes tarifaires du numéro 7108 soient clairement mentionnés⁴ :**

- 7108.1100 : Or, y c. l'or platiné, en poudre, à usages non monétaires
- 7108.1200 : Or, y c. l'or platiné, sous formes brutes, à usages non monétaires, à l'exclusion de la poudre
 - o 911 : or extrait (« or minier ») (conformément aux notes explicatives)
 - o 912 : au moins 99,5 % d'or, pour affinage ou autres transformations
 - o 913 : au moins 99,5 % d'or, pour d'autres usages
 - o 914 : moins de 99,5 % d'or
- 7108.1300 : Or, y c. l'or platiné, sous formes mi-ouvrées, à usages non monétaires
- 7108.2000 : Or, y c. l'or platiné, sous formes brutes, mi-ouvrées ou en poudre, à usage monétaire

2.2. Intégrer l'or recyclé

Art. 3. al. 1 : Les devoirs de diligence et l'obligation de faire rapport au sens de l'art. 964^{quinquies}, al. 1, CO ne s'appliquent pas à l'importation et à la transformation de métaux recyclés.

Le Code des obligations ne prévoit aucune exemption d'obligation de diligence raisonnable et d'obligation de faire rapport pour les métaux recyclés. Le nouvel art. 964^{quinquies} al. 2 du CO indique uniquement que « le Conseil fédéral détermine les volumes annuels d'importation de minerais et de métaux jusqu'auxquels les entreprises sont libérées des devoirs de diligence et de rapport »⁵. Les compétences du Conseil fédéral se limitent ainsi à définir les volumes d'importation et non pas le type d'or importé et transformé. **Cette disposition d'exemption (art. 3) doit être supprimée sans être remplacée.**

Les codes tarifaires 7112.91 (déchets et débris d'or) **et 7113.19** (articles de bijouterie ou de joaillerie et leurs parties, en métaux précieux autres que l'argent), **doivent être intégrés dans l'annexe de l'ordonnance.** De grandes quantités d'or sont importées par les raffineries suisses à travers ces codes tarifaires et elles présentent des risques importants d'être liées à des violations des droits humains. En effet, une pratique connue parmi certains pays producteurs ou plateformes de commerce de l'or consiste à transformer de l'or minier en bijoux, afin de dissimuler son origine et ses conditions d'extraction. En 2018 et 2019, la Suisse a par exemple importé chaque année plus de 140 tonnes de bijoux en or d'une valeur de plus de CHF 6 milliards en provenance des Emirats Arabes Unis (EAU), une

³ European Precious Metals Federation, "Responsible Sourcing", <https://www.epmf.be/responsible-sourcing/> (accédé le 21 juin 2021).

⁴ Swissimpex, <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/public/bereiche/waren/query.xhtml> (accédé le 18 juin 2021).

⁵ Code des obligations, art. 964^{quinquies} al. 2, https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/2020/201217_Texte_contre-projet_IMR.pdf (accédé le 18 juin 2021)

plateforme de l'or à haut risque où transite de l'or des conflits⁶. Ces bijoux ont principalement été destinés aux raffineries basées en Suisse pour transformation.

Le supplément sur l'or du Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque⁷ (ci-après le Guide de l'OCDE) indique que des mesures de diligence doivent être prises pour l'or recyclé, les déchets d'or ou l'or déjà affiné (« or recyclable ») en cas de risque de blanchiment d'or⁸. **Comme l'ordonnance (ODiTr) fait explicitement référence au Guide de l'OCDE, il convient de se baser sur ses exigences et d'intégrer l'or recyclé.** Il convient également de noter que le Règlement européen sur les minerais provenant de zones de conflit (art. 7 al. 4) impose une diligence raisonnable limitée pour les métaux recyclés en indiquant que « lorsqu'un importateur de l'Union peut raisonnablement conclure que des métaux sont dérivés exclusivement de sources recyclées ou récupérées : a) il révèle publiquement sa conclusion ; et b) il décrit, avec un niveau de détail raisonnable, les mesures qu'il a prises au titre du devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour parvenir à cette conclusion »⁹. L'art. 3 al. 3 ODiTr, avec sa simple référence au fait qu'une entreprise doit « documenter » comment elle est parvenue au constat que les métaux sont dérivés exclusivement de sources recyclées ou récupérées, ne répond pas aux exigences européennes.

3. Soumettre les entreprises en aval de la chaîne d'approvisionnement à un devoir de diligence obligatoire

Les entreprises en aval de la chaîne d'approvisionnement telles que les banques, les groupes horlogers et les joailliers doivent être soumises à un devoir de diligence obligatoire dans le domaine des minerais de conflits. SWISSAID salue la mention dans le texte de l'ordonnance, non seulement de l'« importation » de minerais et métaux mais également de leur « transformation ». **Il convient donc d'intégrer à l'art.1 ODiTr une définition des entreprises visées par l'importation et la transformation de minerais et de métaux. Cette définition doit inclure, en plus des raffineries, les banques, les groupes horlogers et les joailliers.**

Le Guide de l'OCDE fournit des directives précises concernant les étapes du devoir de diligence que les entreprises en aval de la chaîne d'approvisionnement doivent mettre en œuvre. Parmi ces étapes figurent notamment les obligations de (1) se soumettre à un audit externe et de (2) publier un rapport sur les mesures de diligence raisonnable.

Certains acteurs en aval de la chaîne d'approvisionnement respectent déjà le Guide de l'OCDE, sur lequel est basée la législation européenne sur les minerais de conflits. Certains groupes horlogers et joailliers suisses se soumettent ainsi déjà volontairement à des audits externes concernant leur approvisionnement en or. Mais tel n'est pas le cas de tous les groupes. Par exemple, Cartier¹⁰ ou

⁶ Swisssimpex, <https://www.gate.ezv.admin.ch/swisssimpex/public/bereiche/waren/query.xhtml> (accédé le 16 juin 2021).

⁷ OCDE, « Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque », 2016, <https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/Guide-OCDE-Devoir-Diligence-Minerais-%20Edition3.pdf>.

⁸ *Ibid.*, p. 70 et p. 108.

⁹ Journal officiel de l'Union européenne, « Règlement (UE) 2017/821 du parlement européen et du conseil », 17 mai 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.2017.130.01.0001.01.FRA&toc=OJ%3AL%3A2017%3A130%3ATOC>.

¹⁰ Responsible Jewellery Council, « Cartier SA is a certified member of the Responsible Jewellery Council », octobre 2019, https://www.responsiblejewellery.com/wp-content/uploads/RJC-2013-COP-Certificate_template_vOct19-Cartier-SA.pdf.

Chopard¹¹ se soumettent à des audits externes, tandis que Rolex opère en toute opacité. Les audits externes s'inscrivent notamment dans le cadre de la certification Code of Practices (COP) ou Chain-of-Custody (COC) du Responsible Jewellery Council (RJC), bien que ces standards ne soient pas complètement alignés sur le Guide de l'OCDE et présentent encore des lacunes importantes (point 5.1). Certains de ces grands groupes joaillers et horlogers disposent également de leur propre fonderie d'or¹². Au vu des grandes quantités d'or que ces groupes traitent et afin d'éviter une concurrence déloyale, l'ensemble de ces entreprises doit être soumis à une obligation de diligence raisonnable et à la publication de rapport.

La *European Precious Metals Federation* a ouvertement critiqué la portée de la législation européenne touchant uniquement les importateurs. Elle a déclaré que « the EU Conflict Minerals Regulation should require a more in-depth involvement of the full supply chain, rather than focusing only on (upstream) EU importers »¹³.

4. Publier la liste des entreprises soumises à un devoir de diligence obligatoire pour les minerais de conflits

L'art. 7. al. 1, let. e ODiTr indique que l'entreprise « veille à permettre à toute personne intéressée de faire part de ses préoccupations concernant les circonstances de l'extraction, de la commercialisation et du traitement de minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque et de leur exportation depuis ces zones ». **Si l'on veut garantir l'efficacité de cette mesure, les noms des entreprises soumises à un devoir de diligence obligatoire pour les minerais de conflits doivent impérativement être publiés par l'administration suisse.** Un manque de transparence limiterait grandement la portée de cette réglementation, en particulier la capacité de toute personne intéressée à faire part de ses préoccupations à l'entreprise. Si les noms des entreprises concernées ne sont pas publics, les personnes intéressées ne pourront en effet pas faire part de leurs préoccupations et les entreprises ne seront pas alertées de potentielles violations des droits humains dans leur chaîne d'approvisionnement.

Une telle publication ne révélerait aucune information susceptible de nuire à la compétitivité de l'entreprise. L'exemple de voisins européens le démontre bien. Dans le cadre de la mise en œuvre de la régulation européenne sur les minerais de conflits, l'Autriche exige par exemple la publication du nom et de l'adresse internet des entreprises concernées¹⁴.

5. Renforcer la surveillance étatique déjà existante et supprimer les exceptions aux devoirs de diligence et à l'obligation de faire rapport découlant du respect de réglementations internationalement reconnues

Art. 6. al. 1 : Une entreprise est exemptée des devoirs de diligence et de l'obligation de faire rapport en vertu de l'art. 964^{quinquies}, al. 4, CO lorsqu'elle respecte les réglementations mentionnées aux let. a et b et qu'elle remplit les exigences de l'al. 2 :

- a. dans le domaine des minerais et métaux :

¹¹ Responsible Jewellery Council, "Chopard & Cie SA is a certified member of the Responsible Jewellery Council", avril 2019, https://www.responsiblejewellery.com/wp-content/uploads/RJC_Certificate_COP_2013-EU-5.pdf.

¹² A titre d'exemple, Chopard (<https://www.chopard.fr/artisan-of-emotions-gold-foundry-artisan-paulo>) et Rolex (<https://www.rolex.com/fr/about-rolex-watches/the-masters-of-fusion.html>) disposent de leur propre fonderie d'or.

¹³ European Precious Metals Federation, "Responsible Sourcing", <https://www.epmf.be/responsible-sourcing/> (accédé le 21 juin 2021).

¹⁴ Republik Österreich, Parlamentsdirektion, « 475 der Beilagen XXVII. GP - Regierungsvorlage – Erläuterungen », 19 novembre 2020, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00475/fname_848896.pdf.

- 1. le guide OCDE d'avril 2016 sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque (guide OCDE sur les minerais provenant de zones de conflit), y compris ses annexes et suppléments, ou
- 2. le règlement (UE) 2017/8214,

Art. 6. al.2 : L'entreprise rédige un rapport dans lequel elle cite la réglementation internationalement reconnue ; elle applique celle-ci dans son intégralité.

Selon le projet d'ordonnance (ODiTr), il suffit à l'entreprise de rédiger un rapport dans lequel elle mentionne la réglementation internationalement reconnue qu'elle applique pour être exemptée du devoir de diligence. La majorité des entreprises actives dans le secteur de l'or en Suisse estime que l'adhésion à des certifications internationales tel que le Responsible Gold Guidance de la LBMA ou le COP/COC du RJC démontre que le Guide de l'OCDE est bien respecté. La réalité est pourtant plus compliquée puisque ces certifications internationales ne sont pas entièrement alignées sur le Guide de l'OCDE, sur lequel se base notamment le règlement (UE) 2017/8214.

5.1. Ne pas se baser sur les programmes de certifications internationales présentant des lacunes

Dans une étude parue en 2018, l'OCDE estimait qu'en 2016 seuls 50% du standard RGG de la LBMA et 47% de sa mise en œuvre respectaient les cinq étapes de diligence requises par l'OCDE¹⁵. Deux ans plus tard, la même étude démontrait que 96% du standard étaient désormais respectés, mais sans évaluation de la mise en œuvre. Plusieurs études ont démontré que des approvisionnements de raffineries certifiées LBMA étaient liés à des violations des droits humains¹⁶. SWISSAID et Global Witness ont notamment publié des études en juillet 2020 démontrant les relations d'affaires entre une raffinerie suisse certifiée LBMA et des sociétés émiraties aux pratiques douteuses et aux approvisionnements liés à de l'or provenant de zones de conflit¹⁷. Des pratiques tolérées par la LBMA mais condamnées publiquement par l'Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux (ASFCMP)¹⁸. En mars 2021, plusieurs organisations de la société civile, parmi lesquelles SWISSAID, ont également adressé une lettre publique à la LBMA pour souligner les manquements dans son standard et son alignement avec le guide de l'OCDE¹⁹.

Les standards COP et COC du RJC contiennent également des lacunes importantes. Dans une étude parue en 2018, l'OCDE estimait qu'en 2016, seuls 34% du standard RJC COC et 26% de sa mise en œuvre respectaient les cinq étapes de diligence requises par l'OCDE²⁰. Deux ans plus tard, la même

¹⁵ OCDE, « Alignment Assessment of Industry Programmes with the OECD Minerals Guidance », 2018, <https://mneguidelines.oecd.org/Alignment-assessment-of-industry-programmes-with-the-OECD-minerals-guidance.pdf>, p. 15.

¹⁶ Oscar Castilla Contreras, « Switzerland – a Hub for Risky Gold », Society for Threatened Peoples, mars 2018, https://www.gfbv.ch/wp-content/uploads/bericht_gold_englisch_maerz_18.pdf ; Marc Guéniat et Natasha White, « A Golden Racket », Public Eye, 2015, https://www.publiceye.ch/fileadmin/doc/Rohstoffe/2015_PublicEye_A_golden_racket_Report.pdf.

¹⁷ SWISSAID, « Détour doré, la face cachée du commerce de l'or entre les Emirats arabes unis et la Suisse », juillet 2020, https://swissaid.kinsta.cloud/wp-content/uploads/2020/07/SWISSAID-Goldstudie-FR_final-web.pdf.

¹⁸ Tribune de Genève, « L'or de Dubaï sème la zizanie chez les raffineurs suisses », 21 septembre 2020, <https://www.tdg.ch/lor-de-dubai-seme-la-zizanie-chez-les-raffineurs-suisses-199781524264>, article en annexe 2.

¹⁹ STP, Global Witness, Fastenopfer, RAID, SWISSAID, « Concerns that LBMA's Responsible Sourcing Programme fails to curtail human rights abuse and illicit gold in the supply-chain », 9 mars 2021, https://swissaid.kinsta.cloud/wp-content/uploads/2021/03/202103_Joint-LBMA-Letter_final.pdf.

²⁰ OCDE, « Alignment Assessment of Industry Programmes with the OECD Minerals Guidance », 2018, <https://mneguidelines.oecd.org/Alignment-assessment-of-industry-programmes-with-the-OECD-minerals-guidance.pdf>, p.16.

étude démontrait que 74% du standard étaient désormais respectés, mais sans évaluation de la mise en œuvre. Malgré certains progrès, une étude de Human Rights Watch publiée en novembre 2020 soulignait encore une fois des manquements majeurs au sein du standard RJC²¹. A titre d'exemple, une fonderie suisse a été condamnée en 2019 par le Ministère public tessinois pour des importations d'or non marqué²² alors qu'elle était certifiée selon le standard RJC. Ce cas illustre bien l'incapacité de ce standard à garantir le respect des critères de diligence de l'OCDE.

5.2. Renforcer la surveillance étatique

Dans un article daté du 26 mai 2021, Tyler Gillard, chef de l'unité Devoir de diligence raisonnable à l'OCDE, a parfaitement résumé la situation. Il reconnaissait les limites des programmes de conformité volontaires établis par l'industrie et plaidait pour une surveillance étatique, en particulier au niveau suisse. Il indiquait que « de nombreux affineurs d'or basés en Suisse sont déjà soumis aux exigences actuelles du secteur au travers de leur participation à des programmes de conformité volontaires établis par l'industrie et certaines bourses. Les évaluations de l'OCDE montrent toutefois que ces programmes ont leurs limites. La surveillance étatique peut contribuer à renforcer leur efficacité et permettre de combler des lacunes, par exemple en incluant tous les négociants suisses d'étain, de tantale, de tungstène et d'or »²³.

Dans la mesure où les programmes volontaires de certification sont incapables d'assurer le respect du guide de l'OCDE par les entreprises actives dans le secteur de l'or, il revient à la Confédération de surveiller ces acteurs. D'autant plus que l'administration suisse dispose déjà d'un tel organisme spécifique avec le Bureau central du contrôle des métaux précieux (BCMP). Pour rappel, la faitière des raffineries, l'ASFCMP, plaide également pour un renforcement de la surveillance exercée par le BCMP. Elle indique sur son site internet : « L'ASFCMP milite depuis de nombreuses années pour renforcer la transparence et la traçabilité des approvisionnements et a proposé à cet égard aux autorités fédérales un document de référence proposant une vision stratégique de développement du BCMP, qui permettrait, à terme, une surveillance à 360° des essayeurs du commerce en matière de chaîne d'approvisionnement, de droits de l'homme, et d'environnement »²⁴.

5.3. Coordonner les exigences de devoir de diligence

La portée du devoir de diligence, le contrôle de sa mise en œuvre et les sanctions associées diffèrent pour une raffinerie d'or entre l'Ordonnance sur le contrôle des métaux précieux (OCMP) et le projet d'ordonnance (ODiTr) du CO. En effet, ces deux ordonnances exigent un devoir de diligence différent. D'une part, l'OCMP exige des raffineries d'or une diligence raisonnable limitée à la légalité de la marchandise et permet au BCMP de réaliser des contrôles auprès des raffineurs et de prendre des sanctions en cas de non-respect. D'autre part, le projet d'ordonnance (ODiTr) du CO exige une diligence raisonnable étendue aux respects des droits humains et basée sur le guide de l'OCDE, mais sans

²¹ Human Rights Watch, "Sparkling Jewels, Opaque Supply Chains, Jewelry Companies, Changing Sourcing Practices, and Covid-19", 24 novembre 2020, <https://www.hrw.org/report/2020/11/24/sparkling-jewels-opaque-supply-chains/jewelry-companies-changing-sourcing>.

²² Contrôle fédéral des finances, « Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux », 24 février 2020, https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/19476/19476BE_Version_definitive_V04.pdf, p. 28 ; 24 Heures, « Une fonderie suisse reçoit une amende de 6000 francs », 4 juillet 2020, <https://www.24heures.ch/une-fonderie-suisse-recoit-une-amende-de-6000-francs-782242024798>, article en annexe 1.

²³ Tyler Gillard, « Des règles harmonisées pour un approvisionnement responsable en minerais », La Vie économique, 26 mai 2021 : <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2021/05/des-regles-harmonisees-pour-un-approvisionnement-responsable-en-minerais/>.

²⁴ ASFCMP, « Autorités de surveillance », <https://asfcmp.froja.ch/notre-engagement/autorites-de-surveillance/> (accédé le 24 juin 2021).

contrôle du BCMP ni sanction pour non-respect. **Cette portée différente du devoir de diligence répartie dans deux textes de loi est contradictoire et doit être modifiée.**

Le rapport sur l'or du Conseil fédéral publié en 2018 expliquait que le devoir de diligence des raffineries, tel que défini par l'OCMP, se limite à s'assurer que l'or traité n'a pas été volé ou n'est pas de provenance illicite. Conformément à l'article 168a OCMP, une raffinerie doit notamment « clarifier minutieusement la provenance » de la marchandise, n'accepter des matières « que de personnes en mesure d'établir leur qualité de propriétaire légitime » et aviser les autorités de polices compétentes « s'il y a lieu de soupçonner que les marchandises offertes ont été acquises illicitement »²⁵. Les exigences de devoir de diligence de l'OCMP ne s'appliquent pas « aux conditions dans lesquelles l'or a été produit »²⁶ et ne couvre donc pas le travail des enfants ou la pollution de l'environnement. Le rapport du Conseil fédéral concluait même qu'à l'heure actuelle, « il peut en principe être légal, même si pas opportun, pour une raffinerie suisse de s'approvisionner en or issu de production ne respectant pas les minima sociaux et environnementaux, pour autant que cette production soit considérée comme légale dans le pays de production »²⁷. Les contrôles du BCMP auprès des raffineries se limitent ainsi à regarder si le devoir de diligence basé sur la légalité de la marchandise a été réalisé avec soin. Les manquements de l'OCMP, et plus largement la surveillance des activités des raffineries d'or suisses, ont été vivement critiqués par le rapport du Contrôle fédéral des finances²⁸, publié en 2020.

Le projet d'ordonnance (ODiTr) du CO exige des raffineries d'or une diligence raisonnable plus robuste et basée sur les cinq étapes clés du guide de l'OCDE et de son annexe II. Le devoir de diligence est ainsi non seulement basé sur la légalité de la marchandise mais également sur le respect des droits humains et l'assurance que la raffinerie n'a pas, de manière indirecte, contribué au financement de conflits armés. La mise en œuvre de ce devoir de diligence n'est pourtant soumise à aucun contrôle du BCMP et aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect.

Pour coordonner ces exigences différentes en matière de devoir de diligence et combler les lacunes soulevées par le Contrôle fédéral des finances et le rapport sur l'or du Conseil fédéral, il y a deux possibilités aux yeux de SWISSAID : **1) étendre les exigences du devoir de diligence prévu par l'ordonnance de la loi sur le contrôle des métaux précieux (art. 168a. al. 3) aux exigences prévues par le projet d'ordonnance du CO (ODiTr), basé sur les règles de l'OCDE. 2) soumettre les exigences de devoir de diligence prévues par le projet d'ordonnance du CO (ODiTr) à des contrôles annuels du BCMP et à un régime de sanctions conséquent.**

6. Rendre les renvois aux réglementations internationales dynamiques

Le rapport explicatif mentionne que « les renvois aux réglementations internationales sont statiques, c'est-à-dire qu'elles se réfèrent exclusivement à la version spécifiée dans l'ordonnance avec une date précise. Il ne s'agit pas de renvois dynamiques qui réfèrent à la dernière version en date, y compris les modifications ultérieures ». Il s'agit là d'un problème important dans la mesure où des révisions du Guide de l'OCDE d'avril 2016 et du règlement (UE) 2017/821 sont déjà prévues pour ces prochaines années, en particulier pour 2023 en ce qui concerne le règlement de l'Union Européenne. Il est très important d'établir des renvois dynamiques à ces réglementations internationales, afin que les

²⁵ Ordonnance sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19340042/index.html> (accédé le 12 juillet 2021).

²⁶ Conseil fédéral, « Commerce de l'or produit en violation des droits humains », 14 novembre 2018, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/54475.pdf>, p. 6.

²⁷ *Ibid.* p. 6.

²⁸ Contrôle fédéral des finances, « Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux », 24 février 2020, https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/19476/19476BE_Version_definitive_V04.pdf.

entreprises suisses soient soumises aux mêmes réglementations que les entreprises étrangères et qu'elles ne bénéficient pas d'un décalage.

7. Supprimer la liste des zones de conflits ou à haut risque incomplète et contre-productive

Le rapport explicatif mentionne que la définition des zones de conflit ou à haut risque se rapporte à la liste établie par RAND Europe sur mandat de la Commission européenne. Bien qu'elle ne possède qu'un caractère indicatif, cette liste est très restrictive. Elle n'intègre pas de grands pays producteurs du métal jaune, comme le Pérou, où il y a de graves violations des droits humains dans l'exploitation de l'or et où certaines mines sont contrôlées par des organisations criminelles. De même, les plateformes de négoce où transite l'or des conflits, à l'image des Emirats Arabes Unis, n'y figurent pas.

Cette liste actuelle très restrictive comporte le risque que le devoir de diligence des entreprises concernées se focalise uniquement sur les pays de la liste, alors que des minerais importés de pays non mentionnés peuvent être liés au financement de conflits armés et nécessitent un devoir de diligence très rigoureux. De même, certaines entreprises suisses pourraient décider de renoncer à importer des minerais de pays figurant sur la liste, alors que des fournisseurs responsables sont actifs dans ces pays et ont besoin d'investissements responsables. L'OCDE a d'ailleurs toujours été opposée à l'élaboration d'une telle liste²⁹. Des pays comme la Suède, l'Allemagne et les Pays-Bas ont également indiqué que cette liste n'est pas un instrument utile pour l'évaluation des risques³⁰. **SWISSAID propose ainsi de supprimer la mention de cette liste dans le rapport explicatif.**

8. Elargir la liste des minerais

L'ordonnance ne doit pas être limitée à l'étain, au tungstène, au tantale et à l'or. Elle doit être étendue à l'ensemble des minerais présentant des risques de violations des droits humains et de financement de conflits, à l'image du cobalt, du nickel ou du lithium.

Pour le cobalt, les entreprises européennes seront bientôt soumises à un devoir de diligence obligatoire et à une vérification par des tiers avec la nouvelle réglementation sur les batteries³¹. Une récente étude de l'OCDE sur 1200 rapports liés aux risques dans les chaînes d'approvisionnement minérales a démontré que l'extraction du cobalt présente des risques importants de travail forcé, de violation des droits humains, de travail des enfants et de soutien à des groupes armés³².

Par ailleurs, le rapport sur les matières premières du Conseil fédéral de 2018 reconnaît que plusieurs sociétés suisses sont actives dans le négoce du cobalt dans des contextes fragiles³³. L'importance

²⁹ Rashad Abelson, "Due diligence in mineral supply chains and the quest for a list of conflict-affected and high-risk areas", OECD on the level, 29 mai 2020, <https://oecdonthellevel.com/2020/05/29/due-diligence-in-mineral-supply-chains-and-the-quest-for-a-list-of-conflict-affected-and-high-risk-areas/>.

³⁰ EURAC, PAX, "The EU Conflict Minerals Regulation Implementation at the EU Member State level", juin 2021, <https://ipisresearch.be/wp-content/uploads/2021/06/Review-paper-on-EU-Conflict-Minerals-Regulation-1-1.pdf>, p. 11.

³¹ European Parliament, «New EU regulatory framework for batteries», février 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689337/EPRS_BRI\(2021\)689337_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689337/EPRS_BRI(2021)689337_EN.pdf)

³² OECD, "Trends in Stakeholder Reporting: Mineral Supply Chains", avril 2021, <https://mneguidelines.oecd.org/trends-in-stakeholder-reporting-mineral-supply-chains.pdf>.

³³ Rapport du Conseil fédéral, « Le secteur suisse des matières premières : état des lieux et perspectives », 30 novembre 2018, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/55061.pdf>, p.23.

d'inclure le cobalt dans la législation suisse a récemment été rappelée par des experts du monde académique dans une récente opinion publiée sur *swissinfo*³⁴.

Annexe

1. 24 Heures, « une fonderie suisse reçoit une amende de 6000 francs », 4 juillet 2020, <https://www.24heures.ch/une-fonderie-suisse-recoit-une-amende-de-6000-francs-782242024798>.
2. Tribune de Genève, « L'or de Dubaï sème la zizanie chez les raffineurs suisses », 21 septembre 2020, <https://www.tdg.ch/or-de-dubai-seme-la-zizanie-chez-les-raffineurs-suisses-199781524264>.

³⁴ Dorothée Baumann-Pauly et Serra Cremer Iyi, "Cobalt must be included in Swiss responsible business legislation", Swissinfo, 4 juin 2021, <https://www.swissinfo.ch/eng/cobalt-must-be-included-in-swiss-responsible-business-legislation/46672168>.