



17.4204

**Postulat Seydoux-Christe Anne.**  
**Reicht die Bankenaufsicht,**  
**um die Gefahren der Geldwäscherei**  
**im Rohstoffsektor einzudämmen?**

**Postulat Seydoux-Christe Anne.**  
**La supervision bancaire est-elle**  
**suffisante pour juguler les risques**  
**de blanchiment dans le secteur**  
**des matières premières?**

---

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.18

---

**Präsidentin** (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

**Seydoux-Christe Anne** (C, JU): Dans mon postulat, je demande au Conseil fédéral de présenter un rapport traitant de l'efficacité de la supervision indirecte des activités de négoce exercée par les intermédiaires financiers sous l'angle du blanchiment.

Pour mémoire, la Suisse joue un rôle de premier plan dans le négoce des matières premières. C'est même la première place de négoce au monde.

Dans son rapport d'évaluation sur la Suisse à l'égard du secteur du négoce, le Groupe d'action financière note que la

AB 2018 S 157 / BO 2018 E 157

Suisse occupe une place centrale dans le négoce: elle représente vingt pour cent du marché mondial et les onze sociétés qui possèdent les trois quarts du marché sont domiciliées en Suisse, y ont leur siège social ou un établissement régional d'importance.

Le rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, publié en 2015, reconnaît ainsi que le secteur du négoce des matières premières présente pour la Suisse le risque de servir de plate-forme de blanchiment pour des valeurs patrimoniales issues d'actes de corruption commis à l'étranger dans les pays d'extraction dans le but d'obtenir des marchés. Les autorités suisses se sont toutefois dispensées de renforcer l'efficacité du dispositif antiblanchiment dans ce secteur, en reprenant l'un des principaux arguments présentés à cet égard par les banques et le secteur lui-même, selon lequel les transactions des sociétés de négoce seraient supervisées indirectement par les banques qui les financent.

Dans mon postulat, je cite un rapport de Public Eye sur les activités de Gunvor au Congo, publié en septembre 2017, qui démontre combien les opérations de cette importante société de négoce helvétique ont contribué à détourner les recettes pétrolières congolaises et conduit le Ministère public de la Confédération à ouvrir une procédure pour corruption et blanchiment. Je ne reviendrai pas sur ce que j'ai indiqué dans le développement du postulat.

Je dois dire que la réponse du Conseil fédéral à mon postulat est décevante, plus que décevante de mon point de vue, et discutable sur bien des points.

Tout d'abord, le Conseil fédéral commence par affirmer que la législation antiblanchiment est adéquate. On comprend dans le contexte de mon postulat qu'elle est inadéquate pour juguler les risques de blanchiment dans le secteur des matières premières. Le fait que la législation suisse soit insuffisante est précisément attesté par l'affaire qui a été décrite en détail par l'ONG Public Eye. Elle démontre que, dans le cas étudié, les mécanismes de détection antiblanchiment n'ont fonctionné ni dans la banque qui a émis les crédits destinés aux négociants, ni dans les banques qui ont effectué les paiements, dont la justice soupçonne qu'il se soit





agi de pots-de-vin, ni dans celles qui ont reçu les paiements. C'est d'autant plus choquant que les prêts octroyés en République démocratique du Congo par l'entremise de cette société de négoce contrevenaient aux engagements internationaux pris publiquement par le Congo. Il n'était donc pas très difficile pour la banque qui octroyait les crédits de voir que ceux-ci étaient problématiques.

Les autorités fédérales disent que la législation antiblanchiment est adéquate puisque le Groupe d'action financière n'édicte pas de recommandations particulières à l'égard du négoce des matières premières dans sa dernière évaluation de la Suisse. J'estime pour ma part que cet argument n'a qu'une portée limitée, et ce pour deux raisons. Premièrement, parce que le mandat du Groupe d'action financière ne porte que sur l'intermédiation financière. Dès lors, il n'est pas en mesure d'édicter des recommandations au sujet des activités de ce secteur. Deuxièmement, parce que, au moment où il publiait son rapport, le Groupe d'action financière considérait que les autorités suisses faisaient des efforts pour atténuer les risques élevés de corruption dans ce secteur, des risques élevés qu'elles ont elles-mêmes décrits, notamment en proposant de soumettre à des obligations de transparence renforcée les sociétés de négoce dans le cadre du projet de réforme du droit de la société anonyme, j'y reviendrai. En quelque sorte, le Groupe d'action financière voyait que la Suisse avait repéré des risques et pris des mesures pour y remédier.

Cependant, les dispositions du projet de réforme du droit des sociétés qui figuraient dans l'avant-projet en discussion au moment de l'évaluation du Groupe d'action financière ont été modifiées, et le projet de transparence des paiements débattu au sein des commissions du Parlement chargées d'examiner la réforme du droit des sociétés exempte le négoce, donc le trading, de ces obligations de transparence. Selon l'ONG Public Eye, ce projet ne s'applique en effet qu'aux sociétés extractrices de matières premières et non aux sociétés de négoce, ce qui limite considérablement sa portée. Selon les estimations de cette ONG, qui s'appuie sur une base de données de 544 sociétés actives dans le secteur suisse des matières premières, ce projet de loi du Conseil fédéral ne concernerait à l'heure actuelle que quatre sociétés, ce qui en ferait une loi dont la portée est très limitée. Donc, l'argumentation du Conseil fédéral qui consiste à dire que le dispositif légal existant est suffisant pour détecter la corruption et le blanchiment liés aux activités de négoce ne convainc pas, et le postulat vise précisément à apporter des solutions à ce problème.

Comme c'est également dit dans le postulat, il existe sur le fond de nombreuses raisons de douter du fait que le dispositif légal soit suffisant. En effet, une partie, inconnue à l'heure actuelle, des opérations de négoce n'implique pas d'intermédiaires financiers. Plusieurs opérations de négoce, dont on ignore également la proportion, ne sont pas sujettes à l'octroi de crédits bancaires, alors que le Conseil fédéral affirme qu'un tel octroi permettrait de minimiser le risque de blanchiment. Dans de nombreux types d'opérations de négoce – on en ignore également la liste –, les intermédiaires financiers n'ont qu'une vision très limitée des opérations de leurs clients, et même lorsque les opérations de négoce sont financées par des crédits et non par des fonds propres et qu'elles impliquent des intermédiaires financiers, ceux-ci reconnaissent que leur capacité à détecter des opérations problématiques est limitée. Les banques le reconnaissent elles-mêmes. Ainsi, par exemple, le groupe de Wolfsberg, qui réunit les principales banques du monde, le dit et souligne qu'il est extrêmement rare, pour une banque, d'avoir l'opportunité de superviser l'ensemble du processus de financement du négoce en disposant de tous les détails qui le concernent et qu'il faut comprendre que les banques n'ont pas l'obligation de déterminer, grâce aux documents présentés par leurs clients, si des transactions sont suspectes en raison d'une surfacturation ou d'une sous-facturation des marchandises échangées ou dans toute autre circonstance dans laquelle leur valeur serait erronée.

Pour toutes ces raisons, il paraît donc légitime de demander au Conseil fédéral de clarifier quelles parties des opérations de négoce sont effectuées sans avoir recours à des intermédiaires financiers, quelles proportions de ces opérations sont effectuées sans donner lieu à l'octroi de crédits, quelle est la profondeur des contrôles qui en découlent et si la supervision de ces mesures est suffisante. C'est ce que permettrait l'acceptation de mon postulat. Il est évidemment vrai que l'article 305bis du Code pénal réprime le blanchiment de façon générale. Or, le problème qui est posé ici n'est pas de savoir si le droit matériel permet de punir le blanchiment dans ce secteur, mais bien si on dispose des mécanismes permettant de détecter de telles opérations de blanchiment.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral affirme par ailleurs qu'il souhaite augmenter la transparence et la traçabilité des transactions au travers du projet de révision du droit de la société anonyme en cours, mais comme je l'ai dit plus haut, c'est faux en ce qui concerne les sociétés de négoce, puisque cette réforme ne concerne que les sociétés extractrices. Il est donc pratiquement sans effet pour les sociétés de négoce.

Pour toutes ces raisons, je vous demande d'accepter mon postulat pour obtenir des précisions et trouver des pistes de solution dans ce domaine qui, même s'il est un grand facteur de richesse et de prospérité, fait peser un risque important en termes de corruption et pour ce qui concerne l'image de notre pays.



**Maurer** Ueli, Bundesrat: Der Bundesrat beantragt Ihnen, das Postulat nicht anzunehmen. Das Ziel dieses Postulates ist es ja, den Bundesrat zu beauftragen, einen Bericht über die Wirksamkeit der Aufsicht vorzulegen. Mit diesem Bericht verhindern Sie die vermutete Korruption im Rohstoffsektor nicht. Vorab ist festzuhalten, dass der Bundesrat zu dem in der Begründung geschilderten Fall keine Stellung nehmen kann. Wir haben dazu nicht genügend Informationen. Es ist aber auch festzuhalten, dass das Geldwäschereigesetz selbstverständlich auch für den Rohstoffhandel gilt und dort auch angewendet wird. Im Rahmen einer Handelsfinanzierung durch

AB 2018 S 158 / BO 2018 E 158

eine Bank muss diese Bank gemäss dem Geldwäschereigesetz unter anderem abklären und dokumentieren, zu welchem Zweck ihr Vertragspartner die erhaltenen Vermögenswerte verwenden will und ob das finanzierte Geschäft legal ist. Insbesondere muss sie abklären, ob das Geschäft nicht aufgrund von Sanktionen verboten ist. Gilt der Kredit als Transaktion mit erhöhten Risiken, muss die Bank umfangreichere Abklärungen durchführen. Sodann wird die Bank im Rahmen des Transaktionsmonitorings überwachen, ob mit den Vermögenswerten Zahlungen getätigt werden, die mit den gemachten Angaben nicht kohärent sind.

Neben diesen gesetzlichen Grundlagen und Aufsichtspflichten der Bank hat der Bundesrat aber selbstverständlich ein ganz besonderes Interesse, diesen Sektor zu überwachen und zu kontrollieren. Wir haben dazu eine interdepartementale Gruppe, die jedes Jahr einen entsprechenden Bericht zum Rohstoffhandelsplatz zu erstellen hat. Der nächste Bericht wird im Herbst dieses Jahres vorliegen. Hier geht es insbesondere darum zu kontrollieren, ob die Empfehlungen, die der Bundesrat diesbezüglich macht, auch umgesetzt werden. Dieses Netz ist sehr engmaschig und gibt dem Bundesrat eigentlich im Jahresrhythmus die Möglichkeit zu überwachen, ob diese Empfehlungen umgesetzt werden. Denn der Bundesrat hat – wie Sie auch – grösstes Interesse daran, dass in diesem Sektor Transparenz herrscht.

Der Rohstoffhandel ist aber inzwischen – und das müssen wir auch berücksichtigen – ein wesentlicher Bestandteil unseres Bruttoinlandproduktes. Wenn man den ganzen Rohstoffhandel, diesen Cluster, zusammennimmt, ist er inzwischen für die Volkswirtschaft annähernd gleich bedeutend wie der ganze Finanzplatz. Gerade weil er so bedeutend ist, wollen wir natürlich, dass er funktioniert, dass er transparent ist und dass die Schweiz hier nicht ein Reputationsrisiko eingeht.

Dass das nicht so ist, bestätigt auch der letzte Bericht der Groupe d'action financière (Gafi) von 2016. Die Schweiz hat dieses Länderexamen gut, mit einer guten Note bestanden. In Bezug auf den Rohstoffhandelsplatz stehen keine Empfehlungen in diesem Bericht. Daraus können wir auch schliessen, dass die internationale Überwachung oder die internationale Kontrolle zum gleichen Schluss kommt wie wir. Das heisst aber keineswegs, dass nun die Hände in den Schooss zu legen sind, sondern das ist ein Sektor, den wir auch in Zukunft besonders im Auge haben werden.

Ich habe versucht, mich hier auch persönlich etwas ins Bild zu setzen. Ich habe Firmen besucht und mir einmal Rechenschaft geben lassen, wie das Ganze funktioniert. Ich bin zum Schluss gekommen, dass hier eine ausgesprochen hohe Sensibilität herrscht, weil diese Branche auch weiss, welchem Reputationsrisiko sie ausgesetzt ist. Die Vorsichtsmassnahmen und das interne Controlling, das hier eingesetzt wird, sind von einer guten Qualität und werden dem Risiko durchaus gerecht.

Zusammengefasst: Wir glauben nicht, dass ein solcher Bericht über vorhandene Daten Sie effektiv weiterbringt. Ich empfehle Ihnen, jeweils auch unseren Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe zu konsultieren, und auch diesbezüglich wird die Geldwäscherei-Aufsichtsbehörde Gafi die Schweiz weiterhin kontrollieren. Hier müssen wir vielleicht auch einmal sagen, dass wir unseren Finanzplatz nicht immer schlechterreden sollten, als er vom Ausland wahrgenommen wird. Alle hatten eben erwartet, dass Gafi wesentliche Kritik an der Schweiz anbringt, aber der Bericht ist sehr positiv ausgefallen. Ich denke, wir können auch einmal davon Kenntnis nehmen, dass wir nicht nur eine Gesetzgebung auf dem Papier haben, sondern dass wir sie im Vergleich zu anderen Ländern auch sehr exakt und mit schweizerischer Präzision umsetzen. Das ist auch ein Qualitätsmerkmal; es ist in diesem Bereich aber auch notwendig.

Ich bitte Sie also, dieses Postulat nicht anzunehmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Postulates ... 24 Stimmen

Dagegen ... 11 Stimmen

(0 Enthaltungen)