



# **Ports francs et entrepôts douaniers ouverts**

Evaluation des autorisations et des activités de  
contrôle



Impressum

<b>Adresse de commande</b>	Contrôle fédéral des finances (CDF)
<b>Bestelladresse</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.cdf.admin.ch/">http://www.cdf.admin.ch/</a>
<b>Order address</b>	
<b>Numéro de commande</b>	1.12490.606.00213.12
<b>Bestellnummer</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Complément d'informations</b>	Centre de compétences 6, Audit de rentabilité et évaluation
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:laurent.cremieux@efk.admin.ch">laurent.cremieux@efk.admin.ch</a>
<b>Informazioni complementari</b>	Tél. 031 323 11 12
<b>Additional information</b>	
<b>Texte original</b>	Français
<b>Originaltext</b>	Französisch
<b>Testo originale</b>	Francese
<b>Original text</b>	French
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorised (please mention the source)

## Ports francs et entrepôts douaniers ouverts Evaluation des autorisations et des activités de contrôle

### L'essentiel en bref

---

Le Contrôle fédéral des finances a examiné les activités des douanes par rapport aux entrepôts douaniers, tout en les replaçant dans le contexte politico-économique actuel. A ce titre, il a cherché à comprendre l'évolution des entrepôts douaniers. Il en existe deux catégories :

- les dépôts francs sous douane, plus connus sous la dénomination de ports francs et
- les entrepôts douaniers ouverts (ci-après les EDO).

Ces entrepôts ont un rôle de réduction des entraves au commerce en permettant de stocker temporairement des marchandises sans qu'elles soient dédouanées. Les redevances d'importation et les autres taxes ne sont ainsi pas perçues. Les importateurs n'ont pas besoin de recourir à leur trésorerie tant que leur marchandise n'est pas mise en libre circulation. A la suite de la révision de la loi fédérale sur les douanes, les ports francs font partie du territoire douanier depuis 2007. Auparavant, les activités des douanes étaient très limitées, les ports francs étant souvent présentés comme des zones grises avec un risque accru de contrebande de marchandises ou d'activités illégales.

Les douanes jouent un rôle central : elles fixent les conditions d'exploitation dans les limites de la loi ; elles examinent les demandes et octroient les autorisations ; elles effectuent des contrôles afin de s'assurer du respect des prescriptions douanières et des conditions d'exploitation. De plus, en tant qu'administration d'exécution, elles sont chargées d'appliquer les dispositions légales non douanières : lutte contre le trafic illicite de biens culturels, contrôle du commerce de diamants bruts, respect des prescriptions sur les produits thérapeutiques, par exemple. Les douanes doivent autant que possible garantir la fiabilité des activités des entrepôts douaniers, minimiser les irrégularités et le risque d'activités illicites, et ainsi préserver la réputation de la Suisse.

### **Un domaine négligé par les pouvoirs publics**

Les entrepôts douaniers ouverts se sont développés à partir de 1995 en application des accords de l'Organisation mondiale du commerce. Ils présentent l'avantage de pouvoir effectuer les déclarations douanières « à domicile ». En 2012, 245 EDO étaient en activité en Suisse. Leur concentration est plus forte dans les régions de Bâle, Zurich, Argovie / Lucerne et au Tessin. Sur le territoire tessinois, par exemple, se sont implantées plusieurs entreprises actives dans le secteur de la mode et effectuant des activités logistiques pour gérer les marchandises entre les fournisseurs et les réseaux de distribution. Parallèlement, l'importance des ports francs a diminué à l'exception notable de celui de Genève. Il n'en reste plus que 10 en 2013, alors qu'ils étaient encore 18 en 2008. Cette évolution a des conséquences au niveau de l'organisation des douanes dans la mesure où la présence d'un bureau de douane auprès d'un dépôt franc est obligatoire. Lorsqu'un port franc disparaît, les douanes peuvent fermer leur bureau.

Au-delà de leur rôle de réduction des entraves commerciales, les entrepôts douaniers ont différentes fonctions :

- différer le paiement des taxes avant l'importation des marchandises ;
- entreposer des marchandises en transit tout en permettant leur manipulation ;

- stocker des marchandises de valeur avec un haut degré de sécurité et de discrétion ;
- entreposer des marchandises de haute valeur (œuvres d'art, bijoux et pierres précieuses, métaux précieux, etc.), parfois pendant une très longue période.
- effectuer des transactions commerciales, voire exposer la marchandise à l'intérieur (ports francs) ou à l'extérieur en vue de la vente.

Les deux premières fonctions correspondent aux activités traditionnelles des entrepôts douaniers et entrent dans le champ de compétences des douanes. Cependant, les trois fonctions suivantes ont pris de l'importance depuis les années 2000. Si les ports francs de Genève sont connus pour entreposer ce type de marchandises, au moins 25 EDO sont également spécialisés sur ce créneau. Les douanes estiment ne pas être compétentes pour influencer sur ce développement et les conséquences de ces activités.

Les risques ne sont pas identiques selon le type d'entrepôts. Sur la base des informations fournies par les douanes, le CDF estime que la valeur des marchandises entreposées dans 201 EDO a dépassé les 15 milliards de francs en 2012. Le CDF a constaté une très forte augmentation de la valeur depuis 2007. Les montants des droits et taxes suspendus est supérieure au milliard de francs. Les douanes ne disposent en revanche pas d'informations pour les dépôts francs sous douane. La presse évoque le chiffre de 100 milliards de francs pour les biens entreposés aux ports francs de Genève.

Le CDF a constaté que les enjeux politiques et économiques concernant les entrepôts douaniers sont mal connus au niveau de la Confédération. Ses services ne se prononcent pas sur leur développement ni sur l'évolution de la demande d'entreposage. De surcroît, le CDF a constaté que plusieurs entrepôts connaissent très peu de mouvements de marchandises, ce qui signifie que les biens sont stockés sur une longue durée, parfois plusieurs dizaines d'années. Ce type d'entrepôt douanier a une fonction de gestion de fortune privée ou institutionnelle et d'optimisation fiscale pour des marchandises de haute valeur (œuvres d'art, métaux précieux). Ceci ne correspond pas à la fonction première des entrepôts douaniers, ni à l'esprit de la loi. L'autorisation ne devrait être délivrée que pour des entrepôts avec des mouvements réguliers de marchandises. Les activités des douanes sont limitées par le cadre légal douanier ; celles-ci ne sont pas seules responsables pour définir une éventuelle stratégie à la Confédération dans ce domaine et se pencher sur ces enjeux. Cette responsabilité se dilue entre différents acteurs fédéraux et même cantonaux.

### **Des autorisations d'exercer plus facilement accordées aux ports francs**

Etant donné que la douane n'est pas présente sur place, les conditions d'octroi pour les EDO sont strictes. Les douanes doivent en effet s'assurer que le système prévu par l'exploitant soit compatible avec les exigences en matière de procédures douanières, d'inventaires, de comptabilité des stocks et de garanties. Rien de si approfondi pour les ports francs : les conditions sont assez générales et l'examen se limite à leur respect au niveau formel. La qualité des inventaires pour les marchandises sensibles ou les contrats avec les locataires ne font pas l'objet d'un examen préalable. De plus, si les ports francs doivent avoir un volume de trafic minimal, il n'est pas clair s'il s'agit seulement des marchandises sous douane ou également des marchandises indigènes.

Suite au changement de loi, l'ensemble des autorisations pour l'exploitation des entrepôts douaniers ont fait l'objet d'un réexamen par les douanes. Les douanes ont dressé un bilan de la situation des ports francs en 2008 et se sont surtout penchées sur les ports francs de taille

modeste. Plusieurs exploitants ont décidé de cesser leurs activités ou de les transformer sous le régime de l'entrepôt douanier ouvert. En l'absence d'une stratégie des pouvoirs publics, le CDF a constaté que les douanes renoncent parfois à imposer leurs propres conditions d'autorisation lorsque l'exploitant se montre peu coopératif et surtout lorsque, de surcroît, des intérêts régionaux viennent interférer dans le processus.

Pour les autorisations d'exploitation des EDO, le processus est plus minutieux et mieux standardisé. Cependant, il existe une certaine tolérance afin de permettre à un exploitant de débiter ses activités avant le respect de l'ensemble des critères. Si le CDF comprend le souci des douanes de ne pas entraver l'activité économique, il estime risquée cette manière de procéder si l'exploitant ne se dote pas d'instruments fiables pour garantir le suivi des marchandises entreposées.

### **Importance des entrepôts douaniers ignorée, malgré les risques de réputation**

D'une manière générale, les douanes considèrent le domaine des entrepôts douaniers comme présentant moins de risques que le contrôle des importations avec la perception des taxes correspondantes, et le contrôle des exportations avec la problématique des déclarations sur l'origine. En effet, de nombreux entrepôts stockent des marchandises en transit. Les activités des douanes en relation avec les entrepôts douaniers ne représentent qu'une petite partie de l'ensemble de leurs tâches. Il n'existe pas de lien spécifique avec les produits définis dans le mandat de prestations. Il n'est pas aisé de retrouver l'information de base sur les contrôles effectués, leurs résultats et leurs conséquences. Seuls les bureaux de douane disposent de cette information, mais il existe de très grandes disparités sur la qualité des données. Les Commissions de gestion du Parlement ont déjà constaté que les informations récoltées par les douanes pour le controlling n'étaient pas vraiment utilisées comme instrument de pilotage, mais simplement conçues dans le but de rendre compte des activités vers le niveau supérieur, soit le Département fédéral des finances, puis vers le Parlement.

S'il existe une analyse de risques générale élaborée par la Direction générale des douanes, chaque bureau de douane est compétent pour élaborer une analyse de risques en fonction de ses propres besoins et de sa situation. Dans la pratique, le CDF a constaté que seulement la moitié des bureaux de douane ont élaboré une analyse de risques dédiés aux EDO ; en outre, un seul bureau mène une analyse spécifique pour les ports francs. Quelques bureaux de douane disposent d'une analyse complémentaire par exploitant, voire par locataire pour les ports francs. Cependant, la qualité de l'analyse de risques n'est pas liée au nombre d'entrepôts placés sous la responsabilité d'un bureau de douane. La Direction générale des douanes indique de surcroît que l'approche des risques différente selon les bureaux de douane constitue en soi un risque supplémentaire à prendre en compte.

### **Trop grande autonomie laissée aux bureaux de douane**

La réalité des contrôles dans les entrepôts douaniers est plus complexe que la simple répartition existante dans le mandat de prestations entre contrôles formels pour les documents douaniers, les contrôles matériels pour les marchandises et les contrôles a posteriori dans les entreprises. Outre les contrôles formels, les bureaux de douane procèdent à des contrôles sur l'entrée et la sortie de marchandises, des contrôles d'inventaire partiel ou complet, des contrôles du système, des contrôles de la comptabilité des stocks ou des garanties financières. D'après l'enquête menée auprès de dix bureaux de douane, il apparaît que ceux-ci ont mené 391 contrôles auprès des EDO

en 2012, principalement des contrôles d'inventaires et de la comptabilité des stocks. Il existe cependant une grande variété selon les bureaux concernant l'intensité des contrôles et leurs modalités et, cela, indépendamment du nombre et de l'importance des entrepôts à surveiller. Les contrôles effectués auprès des ports francs sont plus simples. Les bureaux de douane concernés ont déclaré avoir procédé à 841 contrôles en 2012, principalement des contrôles sur les entrées, sorties et mouvements de marchandises. Plus des deux tiers de ces contrôles ont toutefois été effectués par un seul bureau de douane auprès de deux dépôts francs situés à Zurich.

Il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des résultats des contrôles effectués et de leurs conséquences. La nouvelle base de données ARGOS développée en 2013 devrait remédier à cette situation. Le CDF a identifié des tendances parmi lesquelles sont citées le plus souvent : des erreurs relatives aux déclarations des marchandises concernant le tarif douanier, la déclaration d'origine ou la procédure douanière ; des irrégularités sur les inventaires ; une absence de traçabilité des marchandises et faille dans la comptabilité des stocks. En cas d'irrégularités ou d'infractions, les douanes peuvent engager des mesures administratives et des procédures pénales, en fonction du cas. Les mesures administratives portent par exemple sur le non respect des conditions d'exploitation. Les douanes exigent une mise en conformité ; en cas de manquements répétés, un retrait d'autorisation d'exploitation peut être prononcé. Une telle sanction a été prononcée au moins à trois reprises entre 2011 et 2012. Le retrait d'une autorisation d'exploitation est cependant une sanction difficile à appliquer pour un port franc dans la mesure où l'exploitant n'est pas considéré comme responsable de la marchandise entreposée par ses locataires. La responsabilité étant diluée entre l'exploitant et le locataire, les douanes ne peuvent pas intervenir.

La qualité des inventaires et l'entreposage de marchandises mixtes (marchandises sous douane et marchandises indigènes) sont des problèmes récurrents qui reviennent lors des contrôles. La qualité des inventaires est essentielle pour assurer la traçabilité de la marchandise. Or, ces éléments ne figurent pas dans l'analyse de risques générale des douanes.

### **Des améliorations sont nécessaires**

La loi révisée a permis de renforcer les contrôles dans la mesure où les ports francs font désormais partie du territoire douanier. Elle a contribué à redéfinir les conditions d'exploitation et à procéder à un réexamen des autorisations. Cependant, l'hétérogénéité au niveau des contrôles effectués et l'information sur leurs résultats sont actuellement insuffisants pour garantir leur efficacité. Parmi les bureaux de douane, il existe des bonnes pratiques qui devraient être généralisées.

Par ailleurs, la Direction générale des douanes a déjà utilisé le risque de réputation pour refuser une autorisation ; la sensibilisation à ce risque doit être renforcée à tous les échelons des douanes, en particulier lorsqu'un usage détourné des entrepôts est découvert : contournement des prescriptions douanières et fiscales ; non-respect ou contournement des prescriptions non douanières. Le Contrôle fédéral des finances a formulé huit recommandations. Il demande au Conseil fédéral d'adopter une stratégie sur les entrepôts douaniers en considérant les enjeux économiques et politiques. Les autres recommandations s'adressent à l'Administration fédérale des douanes et visent à renforcer l'efficacité des activités des douanes auprès des entrepôts douaniers au niveau des autorisations d'exercer et des contrôles à réaliser.

## Zollfreilager und offene Zolllager Evaluation der Bewilligungen und der Kontrolltätigkeiten

### Das Wichtigste in Kürze

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Tätigkeiten des Zolls im Bereich der Zolllager unter Berücksichtigung des aktuellen wirtschaftspolitischen Kontexts untersucht. Dabei ging es ihr auch darum, die Entwicklung der Zolllager zu erfassen. Es existieren zwei Kategorien von Zolllagern:

- die Zollfreilager und
- die offenen Zolllager (im Folgenden OZL genannt).

Zolllager dienen dazu, Handelshemmnisse abzubauen und Waren vorübergehend unverzollt zu lagern. Die Einfuhrabgaben und die anderen Abgaben werden somit nicht erhoben. Die Importeure müssen keine liquiden Mittel einsetzen, solange ihre Waren nicht in den freien Verkehr überführt werden. Infolge der Revision des Zollgesetzes sind die Zollfreilager seit 2007 Teil des Zollgebiets. Zuvor war der Zoll in diesem Bereich sehr beschränkt tätig, und die Zollfreilager erwiesen sich häufig als Grauzonen mit einem erhöhten Risiko für Warenschmuggel oder illegale Tätigkeiten.

Der Zoll nimmt eine zentrale Rolle wahr: Er legt die Voraussetzungen für den gesetzeskonformen Betrieb eines Zolllagers fest, prüft die Gesuche und erteilt die Bewilligungen und kontrolliert die Einhaltung der zollrechtlichen Vorschriften und der Betriebsvoraussetzungen. Als Vollzugsbehörde ist der Zoll zudem für die Anwendung der nichtzollrechtlichen Erlasse zuständig; dazu gehören beispielsweise die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern, die Kontrolle des Handels mit Rohdiamanten oder die Einhaltung der Vorschriften für Heilmittel. Der Zoll hat soweit als möglich die Ordnungsmässigkeit der in den Zolllagern stattfindenden Tätigkeiten sicherzustellen, Unregelmässigkeiten und das Risiko von illegalen Aktivitäten zu minimieren und so die Reputation der Schweiz zu erhalten.

### **Ein von der öffentlichen Hand vernachlässigter Bereich**

Die OZL sind ab 1995 in Anwendung der Übereinkommen der Welthandelsorganisation entstanden. Sie bieten den Vorteil, dass die Zollanmeldungen «am Domizil» vorgenommen werden können. Im Jahr 2012 waren in der Schweiz 245 OZL in Betrieb, deren Standorte sich insbesondere auf die Regionen Basel, Zürich, Aargau / Luzern und das Tessin konzentrieren. Im Tessin beispielsweise haben sich mehrere Logistikunternehmen niedergelassen, die im Modesektor aktiv sind und den Warenfluss zwischen Lieferanten und Vertriebsnetzen gewährleisten. Parallel zur Entstehung der OZL ist die Bedeutung der Zollfreilager zurückgegangen; einzige nennenswerte Ausnahme ist der Zollfreilager von Genf. Im Jahr 2013 gab es 10 Zollfreilager, während es 2008 noch 18 waren. Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf die Organisation des Zolls, da in den Zollfreilagern eine Zollstelle angesiedelt sein muss. Mit der Schliessung eines Zollfreilagers kann auch die Zollstelle aufgehoben werden. .

Abgesehen vom Abbau der Handelshemmnisse erfüllen die Zolllager verschiedene andere Aufgaben:

- Aufschub der Entrichtung der Abgaben bis zur Einfuhr der Waren;
- Lagerung von Transitwaren, wobei deren Bearbeitung gestattet ist;

- sichere und diskrete Lagerung von hochwertigen Waren;
- Lagerung und teilweise Langzeitlagerung von hochwertigen Waren (Kunstwerke, Schmuck und Edelsteine sowie Edelmetalle usw.);
- Durchführung von Handelsgeschäften oder gar das Anbieten der Waren innerhalb (bei Zollfreilagern) oder ausserhalb der Zolllager zum Verkauf.

Die ersten beiden Aufgaben gehören zu den traditionellen Funktionen der Zolllager und fallen in den Kompetenzbereich des Zolls. Die drei anderen Aufgaben haben seit den 2000er-Jahren an Bedeutung gewonnen. Nicht nur der Zollfreilager von Genf ist für die Lagerung dieser Art von Waren bekannt; mindestens 25 OZL haben sich ebenfalls auf diese Marktnische spezialisiert. Nach Ansicht des Zolls liegt es nicht in seiner Zuständigkeit, auf diese Entwicklung und deren Auswirkungen Einfluss zu nehmen.

Die Risiken sind je nach Art des Zolllagers unterschiedlich. Die EFK schätzt gestützt auf die Informationen des Zolls, dass der Wert der in den 201 OZL gelagerten Waren im Jahr 2012 15 Milliarden Franken überschritten hat. Die EFK hat eine sehr grosse Wertsteigerung seit 2007 festgestellt. Die ausgesetzten Zoll- und anderen Abgaben belaufen sich auf über eine Milliarde Franken. Für die Zollfreilager verfügt der Zoll hingegen über keine Angaben. Die Presse spricht im Zusammenhang mit den im Genfer Zollfreilager eingelagerten Gütern von 100 Milliarden Franken.

Die EFK hat festgestellt, dass die politischen und wirtschaftlichen Interessen im Zusammenhang mit den Zolllagern auf Bundesebene wenig bekannt sind. Die Bundesstellen äussern sich weder zu deren Entwicklung noch zur veränderten Nachfrage nach Zolllagern. Überdies ist der EFK aufgefallen, dass in mehreren Zolllagern nur sehr wenige Warenbewegungen stattfinden, was bedeutet, dass die Waren langfristig, manchmal während mehrerer Jahrzehnte gelagert werden. Dieser Art von Zolllagern kommt die Rolle einer privaten oder institutionellen Vermögensverwaltung zu, und sie dienen der Steueroptimierung für hochwertige Waren (Kunstwerke, Edelmetalle). Dies entspricht weder der eigentlichen Aufgabe der Zolllager noch dem Ziel und Zweck des Gesetzes. Bewilligungen sollten nur für Zolllager mit regelmässigen Warenbewegungen erteilt werden. Der Zoll ist in seinen Tätigkeiten durch den zollrechtlichen Rahmen eingeschränkt und nicht allein dafür zuständig, eine eventuelle Strategie des Bundes in diesem Bereich festzulegen und sich mit den anstehenden Fragen auseinanderzusetzen. Die Verantwortung verteilt sich auf verschiedene Akteure auf Bundes- und auch Kantonsebene.

### **Für Zollfreilager werden Betriebsbewilligungen einfacher erteilt**

Die Erteilung einer Betriebsbewilligung für ein OZL unterliegt aufgrund der Tatsache, dass der Zoll nicht vor Ort anwesend ist, strengen Bedingungen. Der Zoll muss sicherstellen, dass das vom Betreiber vorgesehene System vereinbar ist mit den Anforderungen bezüglich Zollveranlagungsverfahren, Bestandesaufzeichnung, Lagerbuchhaltung und Sicherheitsleistungen. Für die Zollfreilager gelten keine so detaillierte Anforderungen: Die Voraussetzungen sind eher allgemeiner Art und die Prüfung beschränkt sich auf deren formelle Einhaltung. Weder die Qualität der Bestandesaufzeichnungen für sensible Waren noch die Mietverträge werden vorgängig geprüft. Zwar ist für die Zollfreilager ein Mindestverkehrsaufkommen erforderlich; es ist aber nicht klar, ob es dabei nur um das Zollgut oder auch um inländische Waren geht.

Nach der Gesetzesänderung hat der Zoll alle Betriebsbewilligungen der Zolllager überprüft. Im Jahr 2008 hat er eine Standortbestimmung über die Zollfreilager vorgenommen, wobei er sich vor allem



mit den kleineren Zollfreilagern befasst hat. Mehrere Betreiber haben beschlossen, ihren Betrieb einzustellen oder ihn in ein offenes Zolllager zu überführen. Die EFK hat festgestellt, dass der Zoll in Ermangelung einer Strategie der Regierung manchmal darauf verzichtet, seine Bewilligungsvoraussetzungen durchzusetzen, wenn sich der Betreiber als unkooperativ erweist und insbesondere wenn dem Prozess auch noch regionale Interessen entgegenstehen.

Der Bewilligungsprozess für den Betrieb eines OZL ist detaillierter und besser standardisiert. Es besteht jedoch eine gewisse Toleranz in Bezug auf die Einhaltung aller Kriterien, um es den Betreibern zu ermöglichen, den Betrieb aufzubauen. Die EKF versteht zwar das Anliegen des Zolls, die wirtschaftliche Tätigkeit nicht behindern zu wollen, doch sie erachtet dieses Vorgehen als riskant, wenn der Betreiber nicht über zuverlässige Instrumente verfügt, um die Überwachung der gelagerten Waren sicherzustellen.

### **Bedeutung der Zolllager trotz Reputationsrisiken ignoriert**

Im Allgemeinen stuft der Zoll die Zolllager als weniger riskant ein als die Kontrolle der Importe mit der Erhebung der entsprechenden Abgaben und die Kontrolle der Exporte mit der Problematik der Ursprungserklärungen. Viele Zolllager lagern effektiv Transitwaren. Die Tätigkeiten des Zolls im Zusammenhang mit den Zolllagern machen nur einen kleinen Teil seiner Aufgaben aus. Es besteht kein spezifischer Bezug zu den im Leistungsauftrag definierten Produkten, und es ist nicht einfach, die Basisinformationen zu den durchgeführten Kontrollen, ihren Ergebnissen und ihren Auswirkungen zu finden. Nur die Zollstellen verfügen über diese Informationen, wobei die Qualität der Daten sehr grosse Unterschiede aufweist. Die Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments haben bereits festgestellt, dass die vom Zoll für das Controlling erhobenen Informationen nicht wirklich als Steuerungsinstrument verwendet werden, sondern einfach auf das Ziel ausgerichtet sind, der nächsthöheren Ebene, das heisst dem Eidgenössischen Finanzdepartement und dann dem Parlament, Bericht zu erstatten.

Es existiert zwar eine allgemeine Risikoanalyse der Oberzolldirektion, doch jede Zollstelle ist selbst zuständig für die Erstellung einer auf ihre Bedürfnisse und ihre Situation ausgerichteten Risikoanalyse. Die EFK hat festgestellt, dass in der Praxis nur die Hälfte der Zollstellen eine Risikoanalyse für die OZL vorgenommen hat. Zudem führt nur eine einzige Zollstelle eine spezifische Risikoanalyse für die Zollfreilager durch. In einigen Zollstellen bestehen für die Zollfreilager pro Betreiber oder gar pro Mieter zusätzliche Risikoanalysen. Die Qualität der Risikoanalysen weist jedoch keinen direkten Bezug zur Anzahl der Zolllager auf, für die eine Zollstelle zuständig ist. Die Oberzolldirektion weist überdies darauf hin, dass der unterschiedliche Umgang mit Risiken in den verschiedenen Zollstellen ein zusätzliches Risiko darstellt, dem Rechnung getragen werden sollte.

### **Den Zollstellen wird zu viel Autonomie gewährt**

Die Kontrollen in den Zolllagern gestalten sich in der Realität komplexer als aus der im Leistungsauftrag vorgesehenen einfachen Unterteilung in formelle Kontrollen der Zolldokumente, materielle Kontrollen der Waren und nachträgliche Kontrollen in den Unternehmen geschlossen werden könnte. Neben den formellen Kontrollen nehmen die Zollstellen auch Kontrollen der Wareneingänge und -ausgänge, eines Teils oder der gesamten Bestandesaufzeichnungen, des Systems, der Lagerbuchhaltung und der finanziellen Sicherheiten vor. Gemäss einer Umfrage bei zehn Zollstellen haben diese 2012 391 Kontrollen in den OZL durchgeführt; dabei handelte es sich hauptsächlich um Kontrollen der Bestandesaufzeichnungen und der Lagerbuchhaltung. Es

bestehen jedoch grosse Unterschiede unter den Zollstellen in Bezug auf die Intensität und die Art der Kontrollen, unabhängig von der Anzahl und der Bedeutung der zu überwachenden Zolllager. Die Kontrollen in den Zollfreilagern sind einfacher. Die betroffenen Zollstellen gaben an, im Jahr 2012 841 Kontrollen durchgeführt zu haben, hauptsächlich Kontrollen der Wareneingänge und -ausgänge und der Warenbewegungen. Mehr als zwei Drittel dieser Kontrollen wurden jedoch von einer einzigen Zollstelle in den beiden Zollfreilagern in Zürich vorgenommen.

Es ist schwierig, sich einen Überblick über die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen und deren Auswirkungen zu verschaffen. Mit der neuen Datenbank ARGOS, die 2013 entwickelt wurde, sollte diese Situation verbessert werden. Die EFK stellte gewisse Tendenzen fest. Am häufigsten genannt wurden: Fehler bei der Warenanmeldung im Zusammenhang mit dem Zolllager, der Ursprungserklärung oder dem Zollveranlagungsverfahren, Unregelmässigkeiten bei den Bestandesaufzeichnungen, fehlende Rückverfolgbarkeit der Waren und Lücken in der Lagerbuchhaltung. Bei Unregelmässigkeiten und Widerhandlungen kann der Zoll von Fall zu Fall Administrativmassnahmen ergreifen oder ein Strafverfahren einleiten. Administrativmassnahmen werden verfügt, wenn beispielsweise die Betriebsvoraussetzungen nicht eingehalten werden. Der Zoll verlangt die Herstellung des regelkonformen Zustands; bei wiederholten Verstössen kann die Betriebsbewilligung entzogen werden. 2011 und 2012 wurden mindestens drei solche Sanktionen ausgesprochen. In den Zollfreilagern ist der Entzug der Betriebsbewilligung eine schwer umsetzbare Sanktion, da der Betreiber nicht die Verantwortung für die von seinen Mietern gelagerten Waren trägt. Aufgrund der unklaren Verantwortlichkeiten zwischen Betreiber und Mieter kann der Zoll nicht eingreifen.

Die Qualität der Bestandesaufzeichnungen und die Lagerung gemischter Waren (Zollgut und inländische Waren) sind häufig wiederkehrende Probleme bei den Kontrollen. Die Qualität der Bestandesaufzeichnungen ist entscheidend für die Rückverfolgbarkeit der Waren. Diese Elemente sind jedoch in der allgemeinen Risikoanalyse des Zolls nicht enthalten.

### **Verbesserungen sind nötig**

Die Gesetzesrevision hat ermöglicht, die Kontrollen insofern zu verstärken, als die Zollfreilager nun Teil des Zollgebiets sind. Sie hat auch dazu beigetragen, dass die Betriebsvoraussetzungen neu festgelegt und die Bewilligungen überprüft wurden. Doch die Heterogenität bei den durchgeführten Kontrollen ist zum jetzigen Zeitpunkt zu gross und die Informationen über ihre Ergebnisse zu unergiebig, um die Wirksamkeit der Kontrollen sicherzustellen. Bei gewissen Zollstellen existieren jedoch bewährte Vorgehensweisen (good practices), die flächendeckend eingeführt werden sollten.

Ferner hat die Oberzolldirektion mit Verweis auf das Reputationsrisiko bereits eine Bewilligung verweigert. Die Mitarbeitenden auf allen Stufen des Zolls müssen für dieses Risiko sensibilisiert werden, vor allem wenn ein Missbrauch der Zolllager aufgedeckt wird, wie die Umgehung der zoll- und steuerrechtlichen Bestimmungen oder die Nichteinhaltung oder Umgehung der nichtzollrechtlichen Vorschriften. Die EFK hat acht Empfehlungen formuliert. Sie fordert den Bundesrat auf, eine Strategie für die Zolllager zu verabschieden, die den wirtschaftlichen und politischen Interessen Rechnung trägt. Die anderen Empfehlungen richten sich an die Eidgenössische Zollverwaltung und haben zum Ziel, die Wirksamkeit der Tätigkeiten des Zolls im Rahmen der Betriebsbewilligungen und der durchzuführenden Kontrollen zu verstärken.

### **Originaltext in Französisch**

## Depositi franchi doganali e depositi doganali aperti Valutazione delle autorizzazioni e delle attività di controllo

### L'essenziale in breve

---

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato le attività dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) in merito ai depositi doganali tenendo conto degli attuali aspetti politici ed economici. A questo riguardo ha cercato di comprendere l'evoluzione dei depositi doganali, dei quali esistono due categorie, ovvero:

- i depositi franchi doganali meglio conosciuti con la denominazione punti franchi e
- i depositi doganali aperti (DDA).

Questi depositi contribuiscono a limitare gli ostacoli al commercio, poiché le merci ivi immagazzinate temporaneamente non devono essere imposte, ovvero non sono riscossi né tributi all'importazione né altri tributi. Fintantoché la merce non viene immessa in libera pratica, gli importatori non devono versare alcun importo. A seguito della revisione della legge sulle dogane, dal 2007 i depositi franchi doganali fanno parte del territorio doganale. Prima di allora il margine di manovra dell'AFD era molto limitato. Infatti, i depositi franchi doganali erano delle zone grigie con un rischio elevato di contrabbando di merci o di attività illegali.

L'AFD svolge un ruolo fondamentale in quanto definisce le condizioni di gestione nei limiti della legge, valuta le domande e rilascia autorizzazioni nonché esegue controlli per garantire l'osservanza delle prescrizioni doganali e delle condizioni di gestione. In quanto amministrazione d'esecuzione, l'AFD è inoltre responsabile dell'applicazione di disposti federali di natura non doganale per esempio nell'ambito della lotta contro il commercio illegale di beni culturali, del controllo del commercio di diamanti grezzi e dell'osservanza delle prescrizioni in materia di agenti terapeutici. Laddove possibile, l'AFD deve garantire che le attività nei depositi doganali siano corrette, minimizzare le irregolarità e il rischio di attività illecite nonché così preservare la reputazione della Svizzera.

### **Un ambito trascurato dagli enti pubblici**

I DDA si sono sviluppati dal 1995 in applicazione degli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Grazie ai DDA è possibile effettuare dichiarazioni doganali «a domicilio». Nel 2012 la Svizzera contava 245 DDA operativi ubicati soprattutto nelle regioni di Basilea, Zurigo, Argovia, Lucerna e Ticino. Sul territorio ticinese, ad esempio, sono domiciliate diverse imprese attive nel settore della moda che forniscono prestazioni in materia di logistica in quanto fungono da gestori delle merci tra il fornitore e le reti di distribuzione. Parallelamente l'importanza dei depositi franchi doganali sta diminuendo, ad eccezione di quello di Ginevra. Infatti, nel 2013 si contavano soltanto 10 depositi franchi doganali, mentre nel 2008 erano ancora 18. Questo sviluppo si ripercuote sull'organizzazione dell'AFD, poiché presso ogni deposito franco doganale deve trovarsi un ufficio doganale. Se un deposito franco doganale cessa la sua attività, può quindi anche chiudere l'ufficio doganale.

Oltre a ridurre gli ostacoli nell'ambito del commercio, i depositi doganali permettono di:

- differire il pagamento dei tributi prima dell'importazione della merce;
- immagazzinare merci in transito permettendo la loro manipolazione;

- immagazzinare merci di valore che richiedono un elevato grado di sicurezza e di discrezione;
- immagazzinare merci di elevato valore (opere d'arte, gioielli e pietre preziose, metalli preziosi ecc.), anche per un periodo molto lungo;
- effettuare transazioni commerciali o esporre merci all'interno (depositi franchi doganali) o all'esterno dei depositi in vista della vendita.

Le prime due funzioni sono attività ordinarie dei depositi doganali e rientrano nel campo di competenza dell'AFD. Le tre funzioni successive invece hanno assunto più importanza solo dal 2000. A prescindere dal fatto che i depositi franchi doganali di Ginevra sono noti per l'immagazzinamento di questo tipo di merce, esistono almeno 25 DDA specializzati per dette merci. L'AFD ritiene di non poter influire su questo andamento e nemmeno sulle conseguenze delle loro attività.

I rischi dipendono dal tipo di deposito. In base alle informazioni fornite dall'AFD, il CDF ritiene che il valore delle merci immagazzinate nei 201 DDA nel 2012 ha superato i 15 miliardi di franchi. Il CDF ha constatato un sensibile aumento del valore a partire dal 2007. L'importo dei dazi e dei tributi la cui riscossione è sospesa supera il miliardo di franchi. L'AFD non dispone per contro di alcune informazioni sui depositi franchi doganali, mentre la stampa cita beni immagazzinati depositi nel punto franco di Ginevra per un valore di 100 miliardi di franchi.

Il CDF ha constatato che a livello federale esiste una mancanza di consapevolezza per quanto riguarda gli aspetti politici ed economici in materia di depositi doganali. I servizi della Confederazione non forniscono informazioni sullo sviluppo e nemmeno sull'evoluzione della domanda di immagazzinamento. Ha inoltre rilevato che diversi depositi doganali registrano esigui movimenti di merci, ovvero i beni sono immagazzinati per un lungo periodo, a volte addirittura per decine di anni. Questo tipo di deposito viene utilizzato per la gestione patrimoniale privata o istituzionale e l'ottimizzazione fiscale della merce di elevato valore (opere d'arte, metalli preziosi), ciò che non è lo scopo principale dei depositi doganali ed è considerato contrario allo spirito della legge. L'autorizzazione d'esercizio dovrebbe essere rilasciata soltanto ai depositi con movimenti regolari di merci. Le attività dell'AFD sono limitate dalla legislazione doganale. Non è solo all'AFD che spetta il compito di elaborare e attuare un'eventuale strategia della Confederazione. Questa responsabilità è affidata a diversi attori federali e anche cantonali.

#### **Autorizzazioni d'esercizio rilasciate con maggiore facilità per depositi franchi doganali**

Dato che l'AFD non è presente sul posto, le condizioni per il rilascio di autorizzazioni per gestire un DDA sono rigorose. L'AFD deve infatti assicurarsi che il sistema previsto per la gestione sia conforme alle esigenze in materia di procedure doganali, di inventario nonché di gestione delle scorte e delle garanzie. Per i depositi franchi doganali le esigenze sono invece meno rigorose e la verifica si limita al controllo formale della conformità. Infatti, la qualità degli inventari per merci sensibili o i contratti con i locatari non sono oggetto di una verifica preliminare. Inoltre, anche se la gestione di depositi franchi doganali richiede un volume di traffico minimo, non è chiaro se questo volume comprenda soltanto merci sotto controllo doganale o anche merci svizzere.

A seguito della modifica della legge, l'AFD ha dovuto riesaminare le autorizzazioni d'esercizio dei depositi doganali. Nel 2008 l'AFD ha fatto un bilancio della situazione occupandosi soprattutto dei piccoli depositi franchi doganali. Diversi gestori di depositi hanno quindi deciso di cessare la loro attività o di trasformare i loro depositi in DDA. Il CDF ha constatato che in assenza di una strategia

governativa, l'AFD rinuncia talvolta a imporre le proprie condizioni per il rilascio di un'autorizzazione se il gestore si dimostra poco cooperativo e, in particolare, se entrano in gioco anche interessi regionali.

Per le autorizzazioni d'esercizio dei DDA la procedura è più approfondita e standardizzata. Tuttavia, esiste un certo margine di manovra che permette al gestore di avviare la propria attività prima di soddisfare le esigenze richieste. Anche se il CDF comprende la preoccupazione dell'AFD di non voler ostacolare l'attività economica, ritiene che questo modo di procedere sia rischioso se il gestore non adotta gli strumenti necessari per garantire la gestione delle merci immagazzinate.

### **Importanza dei depositi doganali trascurata nonostante i rischi di reputazione**

In linea di massima, secondo l'AFD l'ambito dei depositi doganali comporta un rischio minore rispetto al controllo delle importazioni e la riscossione corrispondente dei tributi o al controllo delle esportazioni con la problematica della dichiarazione d'origine. Di fatto, in numerosi depositi sono immagazzinate merci in transito. Le attività svolte dall'AFD per quanto riguarda i depositi doganali costituiscono solo una piccola parte dell'insieme dei suoi compiti. Non esiste alcun legame specifico con i prodotti definiti nel mandato di prestazioni. Non è semplice trovare l'informazione di base sui controlli effettuati, sui relativi risultati e sulle conseguenze. Soltanto gli uffici doganali dispongono di tali informazioni, ma esistono grandi disparità sulla qualità dei dati. Le Commissioni della gestione del Parlamento hanno già constatato che le informazioni raccolte dall'AFD per il controlling non sono utilizzate come strumento di pilotaggio, bensì considerate semplicemente uno strumento per rendere conto delle proprie attività al livello superiore, ovvero al Dipartimento federale delle finanze (DFF) e quindi al Parlamento.

Nonostante la Direzione generale delle dogane (DGD) effettui analisi dei rischi generali, ogni ufficio doganale è responsabile dell'elaborazione di un'analisi dei rischi in funzione delle proprie necessità e in base alla propria situazione. Il CDF ha constatato che in pratica solo la metà degli uffici doganali ha elaborato un'analisi dei rischi concernente i DDA e solo uno segue un'analisi specifica per i depositi franchi doganali. Alcuni uffici doganali effettuano un'analisi supplementare per gestore e per locatario di un deposito franco doganale. Tuttavia, la qualità dell'analisi dei rischi non dipende dal numero di depositi sotto la responsabilità di un ufficio doganale. Secondo la DGD questo approccio al rischio, che varia a seconda dell'ufficio doganale, costituisce di per sé un rischio supplementare da prendere in considerazione.

### **Troppa autonomia concessa agli uffici doganali**

Per quanto riguarda i controlli dei depositi doganali, la realtà si rivela più complessa della semplice ripartizione descritta nel mandato di prestazioni tra controlli formali per i documenti doganali, controlli materiali per le merci e controlli a posteriori presso le aziende. Oltre ai controlli formali, gli uffici doganali effettuano controlli delle merci all'atto dell'entrata nel deposito e dell'uscita, controlli dell'inventario parziali o completi, controlli del sistema e della registrazione delle scorte o delle garanzie finanziarie. Dall'indagine svolta presso 10 uffici doganali è emerso che nel 2012 essi hanno effettuato 391 controlli presso dei DDA, soprattutto in merito all'inventario e alla registrazione delle scorte. Indipendentemente dal numero e dall'importanza dei depositi sottoposti a controllo, la frequenza e la modalità dei controlli variano a seconda dell'ufficio doganale. I controlli effettuati presso i depositi franchi doganali sono più facili. Gli uffici doganali interessati hanno dichiarato di aver effettuato 841 controlli nel 2012, in particolare concernenti merci in entrata

e in uscita nonché i relativi movimenti. Oltre due terzi dei controlli sono tuttavia stati effettuati da un unico ufficio doganale presso due depositi franchi doganali situati a Zurigo.

È difficile avere una panoramica globale sui risultati e sulle conseguenze dei controlli effettuati. Con la nuova base di dati ARGOS, sviluppata nel 2013, dovrebbe essere possibile porre rimedio a questa situazione. Tra le tendenze rilevate più spesso dal CDF figurano errori nella dichiarazione di merci relativi alla tariffa doganale, alla dichiarazione d'origine o alla procedura doganale; irregolarità negli inventari; mancanza di tracciabilità della merce e lacune nella contabilità delle scorte. Nei casi di irregolarità o di infrazioni, l'AFD può, a seconda del caso, adottare misure amministrative e avviare procedure penali. Le misure amministrative sono adottate ad esempio in caso di inosservanza delle condizioni d'esercizio. L'AFD chiede quindi l'osservanza di tali condizioni; in caso di ripetuta infrazione può revocare l'autorizzazione d'esercizio. Una simile sanzione è stata decisa almeno tre volte tra il 2011 e il 2012. La revoca di un'autorizzazione d'esercizio è tuttavia una sanzione difficilmente applicabile a un deposito franco doganale, poiché il gestore non è considerato responsabile della merce immagazzinata dai locatari. Dato che la responsabilità è suddivisa tra gestore e locatario, l'AFD non può intervenire.

La qualità degli inventari e dell'immagazzinamento di merci miste (merci sotto controllo doganale e merci svizzere) costituisce un problema ricorrente durante i controlli. La qualità degli inventari è essenziale per garantire la tracciabilità della merce. Attualmente questi elementi non figurano nell'analisi dei rischi generale dell'AFD.

### **Sono necessari miglioramenti**

La legge riveduta ha permesso un rafforzamento dei controlli, nel senso che i depositi franchi doganali fanno ora parte del territorio doganale. Ha inoltre contribuito a ridefinire le condizioni d'esercizio e a procedere a un riesame delle autorizzazioni. Tuttavia, l'eterogeneità dei controlli effettuati e l'informazione sui risultati non sono attualmente sufficienti per garantire la loro efficacia. Alcuni uffici doganali applicano buone pratiche che dovrebbero essere generalizzate.

La DGD ha tra l'altro già fatto ricorso al rischio di reputazione per aver rifiutato il rilascio di un'autorizzazione. La sensibilizzazione a questo rischio deve essere rafforzata a tutti i livelli dell'AFD, in particolare in caso di scoperta di uso improprio dei depositi, quale l'elusione di prescrizioni doganali e fiscali nonché l'inosservanza o l'elusione di prescrizioni di natura non doganale. Il CDF ha formulato otto raccomandazioni. Chiede al Consiglio federale di adottare una strategia concernente i depositi doganali tenendo conto degli aspetti politici ed economici. Le altre raccomandazioni riguardano l'AFD e perseguono l'obiettivo di rafforzare l'efficacia delle attività doganali presso i depositi doganali per quanto riguarda le autorizzazioni d'esercizio e i controlli da effettuare.

### **Testo originale in francese**

## Free ports and open customs warehouses An evaluation of licensing and inspection activities

### Key facts

---

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has assessed customs activities in the area of customs warehouses taking the current political and economic environment into account. As such, it sought to understand the development of customs warehouses. There are two categories of warehouses:

- duty-free warehouses, more commonly referred to as free ports, and
- open customs warehouses.

These warehouses play a role in lowering technical barriers to trade by enabling merchandise to be temporarily stored without being cleared. Import duties and other taxes are thus not collected. Importers do not need to draw on their cash resources so long as their merchandise has not been released for free circulation. As a result of the revision of the Customs Act, free ports have been part of Swiss customs territory since 2007. Previously, customs activities were very limited and free ports were often perceived as grey areas with a higher risk of contraband or illegal activities.

By setting the operating conditions within the confines of the law, assessing applications and granting licences, and conducting inspections to ensure customs requirements and operating conditions are respected, Swiss Customs has a key role to play. Furthermore, as an enforcement body, it is responsible for applying legal provisions not related to customs, such as in the fight against the trafficking of cultural property, the inspection of trade in rough diamonds, and compliance with provisions on therapeutic products. As far as possible, customs must guarantee the reliability of customs warehouse activities, minimise irregularities and the risk of unlawful activity, and thus preserve Switzerland's reputation.

### **An area neglected by the government**

Open customs warehouses began to be developed in 1995 in implementation of the agreement with the World Trade Organization. They have the advantage of making it possible to make customs declarations "from home". In 2012, 245 open customs warehouses were operating in Switzerland, with many concentrated in the Basel, Zurich, Aargau/Luzern and Ticino regions. In Ticino, for instance, many companies operating in the fashion industry and undertaking logistical activities to manage merchandise between suppliers and the distribution network were set up. In parallel to this, the importance of free ports has been waning, with the notable exception of the Geneva free port. In 2013, only 10 of these remained in contrast to 18 in 2008. These developments have an impact on the organisation of customs because a customs office must be located next to a duty-free warehouse. If a free port is closed, customs can close their office.

Beyond their role of lowering barriers to trade, customs warehouses have various functions:

- to postpone the payment of taxes before merchandise is imported;
- to warehouse merchandise in transit while allowing it to be handled;
- to store valuable goods with a high degree of security and privacy;
- to warehouse extremely valuable goods (artworks, jewellery and precious stones, precious metals, etc.), sometimes for a very long period of time;

- to carry out business transactions, including displaying the goods internally (free ports) or to the public with a view to selling them.

The first two functions are activities that are typical for customs warehouses and fall under the responsibility of customs. Since 2000, however, the following three functions have gained importance. While the free port in Geneva is known for storing these types of goods, at least 25 open customs warehouses are just as specialised in this segment of the market. Customs believes that it does not have the authority to influence these developments or the consequences of these activities.

The risks vary depending on the type of warehouse. Based on information provided by customs, the SFAO estimated that the value of the merchandise stored in 201 open warehouses in 2012 came to over CHF 15 billion. The SFAO has noted a huge increase in value since 2007. While the sum of suspended duties and taxes exceeds CHF 1 billion, customs does not have any information for the duty-free warehouses. Newspapers have reported that the value of goods warehoused in the Geneva free port comes to CHF 100 billion.

The SFAO has found that there is a lack of awareness within the Confederation of the political and economic stakes regarding customs warehouses. Its offices express no opinion of their evolution or about the increase in warehousing requests. Furthermore, the SFAO has found that several warehouses experience very little movement of merchandise, meaning that the goods are stored for long periods of time, sometimes several decades. The function of this type of customs warehouse is the management of private or institutional assets and tax optimisation for extremely valuable merchandise (artworks, precious metals), which is not in line with the main function of customs warehouses, or the spirit of the law. Licences should only be granted for warehouses with regular movement of merchandise. Customs activities are limited by the legal framework for customs; it is not the only body responsible for developing a strategy for the Confederation on this matter and studying the stakes. This responsibility is shared among various federal and even cantonal stakeholders.

### **Warehouse licences are more readily granted to free ports**

As there is no onsite customs office, strict licensing requirements are in place for open customs warehouses. Customs must ensure that the system the warehousekeeper intends to use meets the requirements in terms of customs procedures, inventories, stock accounting and guarantees. The demands made of free ports are much less extensive: the requirements are quite general and the inspection is limited to checking formal compliance. The quality of inventories for sensitive goods or agreements with depositors are not subject to a preliminary inspection. Furthermore, while free ports have to have a minimal volume of traffic, it is not clear if this refers only to goods under customs control or also goods of national origin.

Following the revision of the law, Swiss Customs reassessed all operating licences granted for customs warehouses. It examined the situation regarding free ports in 2008, focusing particularly on small free ports. Several warehousekeepers decided to close down or to turn their business into an open customs warehouse. In the absence of a government strategy, the SFAO has noticed that sometimes customs decides not to impose its own licensing requirements in situations where the warehousekeeper is uncooperative and especially when regional interests also come into play in the process.



The process is more detailed and standardised when it comes to operating licences for open customs warehouses. Nevertheless, there is some leeway for warehousekeepers starting out to allow them to get their business up and running before complying with all of the criteria. While the SFAO understands that customs does not want to put barriers in the way of trade, it considers this approach quite risky if warehousekeepers are not equipped with reliable instruments for keeping track of warehoused merchandise.

### **Importance of customs warehouses not recognised despite reputational risks**

Generally, customs sees the area of customs warehouses as involving fewer risks than the inspection of imports and the collection of correspondent taxes or the inspection of exports and the issue of origin declarations. In reality, many warehouses store merchandise in transit. Activities relating to customs warehouses are only a small portion of the complete set of tasks assigned to customs. There is no specific connection with products listed in the performance mandate. It is not easy to retrieve basic information on the inspections performed, their results or their effects. Only customs offices have this information, but there are huge disparities in the quality of the data. Parliament's Control Committees have already noted that the information customs gathers for control purposes was not really used as a steering instrument but was simply designed for reporting activities to the next level up, i.e. to the Federal Department of Finance, and then to Parliament.

Even though the Directorate General of Customs performs an overall risks assessment, each customs office is responsible for performing a risk assessment based on its own needs and situation. In practice, the SFAO has noted that only half of all customs offices performed risk assessments specifically on open customs warehouses; furthermore, only one office carried out a specific assessment on free ports. Some customs offices have an additional assessment per warehousekeeper, or per depositor for free ports. There is no connection, however, between the quality of the risk assessment and the number of warehouses under a customs office's responsibility. The Directorate General of Customs further points out that this approach to risks, which varies depending on each customs office, is in itself an additional risk to be taken into account.

### **Too much autonomy given to customs offices**

When it comes to customs warehouse inspections, the reality is much more complex than the straightforward breakdown currently described in the performance mandate between formal checks for customs documents, material checks for goods and *a posteriori* checks with companies. In addition to formal checks, customs offices perform checks on the entry and exit of goods, full or partial inventory checks, system checks, and checks on stock accounting and financial guarantees. According to a survey carried out at ten customs offices, it appears that these offices performed 391 checks on open customs warehouses in 2012, mainly checks on inventory and stock accounting. Nevertheless, the thoroughness of the checks and the methods applied vary greatly from office to office, regardless of the number or size of warehouses under their supervision. The checks performed on free ports are more straightforward. The customs offices in question claimed they performed 841 checks in 2012, mainly on the entry, exit and movement of goods. However, over two-thirds of these checks were carried out by just one customs office on two duty-free warehouses located in Zurich.

It is difficult to get an overview of the results of the checks performed and their effects. ARGOS, the new database developed in 2013, should rectify this situation. The SFAO has identified a number of trends, the most common of which are: errors relating to the customs tariff, declaration of origin or customs procedure when declaring goods; inventory irregularities; a lack of traceability of the merchandise; and flaws in stock accounting. When irregularities or infringements are detected, customs can initiate administrative measures or criminal proceedings, depending on the case. Administrative measures, for instance, are applied in cases of non-compliance with operating requirements. Customs require compliance to be achieved; in the event of repeated cases of non-compliance, the warehouse licence may be withdrawn. This type of sanction was imposed at least three times between 2011 and 2012. However, withdrawal of a warehouse licence is difficult to impose on free ports given that the warehousekeeper is not considered responsible for the merchandise that his depositors store. With the responsibility shared between the warehousekeeper and the depositor, there is no way for customs to intervene.

The quality of inventories and the warehousing of mixed goods (duty-free goods and goods of national origin) are recurring problems that are encountered during checks. High-quality inventories are a prerequisite for ensuring the traceability of goods. Yet these elements are not covered in the overall risk assessment performed by customs.

#### **Improvements needed**

The revised Customs Act made it possible for checks to be strengthened by making free ports part of the Swiss customs territory. It contributed to redefining operating conditions and to reassessing licences. Nevertheless, the diversity of the checks performed and the information on their results are currently insufficient to guarantee their effectiveness. Good practices do exist at customs offices and they should become the norm.

In addition, the Directorate General of Customs has already rejected a licence on the grounds of reputational risk; awareness of this risk should be increased at all levels within customs, especially when warehouse misuse is discovered, such as in cases of circumvention of customs and tax provisions, or non-compliance with or circumvention of non-customs provisions. The Swiss Federal Audit Office has made eight recommendations. It asks the Federal Council to adopt a strategy for customs warehouses that takes the economic and political stakes into account. The other recommendations are intended for the Federal Customs Administration and seek to strengthen the effectiveness of customs activities in the areas of customs warehouse licences and checks to be performed on customs warehouses.

#### **Original text in French**

Prise de position générale de l'Administration fédérale des douanes (25 février 2014)

Allgemeine Bemerkungen der EZV:

Der Bericht beschreibt zwei verschiedene Bereiche: Zum Einen wird die Tätigkeit der Eidg. Zollverwaltung (EZV) in den Zollfreilagern und offenen Zolllagern beleuchtet, zum Anderen wird der Fokus auf die Lagerung hochwertiger Waren gerichtet. Dadurch ergeben sich im Bericht ambivalente Aussagen. So wird z.B. die Lagerung von Wertgegenständen zur Steueroptimierung als Missstand dargestellt und der EZV gleichzeitig vorgeworfen, nichts dagegen zu unternehmen. Es gilt deshalb klar zu unterscheiden zwischen

- den gesetzlich definierten Vollzugsaufgaben der EZV in diesen Zolllagern (politischer Wille) und
- den zunehmend von verschiedensten Kreisen (Ausland, Politik, Bundesbehörden, Presse, etc.) geforderten Massnahmen zur Verhinderung der missbräuchlichen Verwendung der Zolllager zur Steueroptimierung.

Der Auftrag der EZV ist klar geregelt. Dieser besteht nicht darin zu verhindern, dass im Ausland unversteuerte Waren in den schweizerischen Zolllagern gelagert werden, sondern zu verhindern, dass diese Waren ohne Schweizer Einfuhrabgaben und Beachtung allfälliger Erfordernisse nichtzollrechtlicher Natur in den freien inländischen Verkehr gelangen. Im gesamten Bereich der direkten Steuern hat die EZV keine Vollzugsaufgaben. Zudem sind die Zolllager weder dem Geldwäschereigesetz noch der Finanzintermediation unterstellt.

Der hauptsächliche Zweck von Zolllagern war und ist heute noch, im schweizerischen Zollgebiet Waren unter Aussetzung der Einfuhrabgaben zu lagern und dadurch den internationalen Transithandel zu erleichtern. Zölle und Steuern fallen folglich erst an, wenn die Waren definitiv in die Schweiz eingeführt werden. So ist es möglich, Waren ohne zusätzliche Kapitalbindung (Einfuhrsteuern) zeitlich unbefristet zu lagern. Zudem gelangen auch wirtschaftliche Massnahmen (z.B. Kontingente) in der Regel erst bei der Einfuhrverzollung zur Anwendung. Dies gilt nicht nur für die sich in der Schweiz befindenden Zolllager, sondern auch für alle anderen, seien diese nun in europäischen Union oder anderswo.

Die Analyse der EFK im Bereich der Kontrolltätigkeit durch die EZV ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die von der EZV durchgeführten Kontrollen sind jedoch nicht nur isoliert für die Zolllager zu betrachten, sondern müssen im Kontext der gesamten Kontrolltätigkeit des Zolls gesehen werden. Nicht zuletzt mit Blick auf einen möglichst effizienten Einsatz der begrenzten vorhandenen Ressourcen, gründet die Kontrollphilosophie der EZV darauf, nicht möglichst viel, sondern das Richtige zu kontrollieren. Es gilt dort zu intervenieren, wo man gestützt auf Risikoanalysen zum Schluss kommt, dass etwas nicht stimmen könnte. Die Risikoabwägungen sind je nach Zolllager verschieden und deshalb ist es richtig und gewollt, dass nicht alle Zollstellen die selben Kontrollen im selben Umfang durchführen.

Das neue Zollrecht gibt der EZV rechtlich griffige Kontrollmöglichkeiten. Der Bericht der EFK zeigt aber auf, dass diese Möglichkeiten noch nicht voll ausgeschöpft werden. Die EZV akzeptiert daher grundsätzlich die im Anhang definierten Empfehlungen 2 bis 8.

Les recommandations 1 à 8 avec les prises de position spécifiques se trouvent aux pages 73 à 78 du présent rapport.

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>20</b>
1.1	Pourquoi ce sujet ?	20
1.2	Objectifs et questions de l'évaluation	21
1.3	Entrepôts douaniers et activités des douanes	22
1.4	Les principaux acteurs	24
1.5	Démarche	27
<b>2</b>	<b>Rôles et évolution des entrepôts douaniers</b>	<b>32</b>
2.1	Développement des EDO et déclin des ports francs	32
2.2	Trois types d'entrepôts douaniers en fonction de leur rôle et finalité	35
2.3	Développement de l'entreposage de marchandises de haute valeur	37
2.4	Volume financier des marchandises entreposées et des droits suspendus	39
2.5	Avantages comparatifs des EDO et ports francs	41
2.6	Disposition particulière relative aux marchandises exportées	43
<b>3</b>	<b>Des conditions plus souples pour les ports francs que pour les EDO</b>	<b>44</b>
3.1	Comparaison du processus : un examen plus approfondi pour les EDO	44
3.2	Renouvellement des autorisations pour les ports francs : moins d'exigences et difficulté pour la DGD d'appliquer ses propres directives	48
3.3	EDO : un processus d'examen plus strict, mais une tolérance existe	51
<b>4</b>	<b>Activités de contrôle des douanes : grande hétérogénéité</b>	<b>53</b>
4.1	Priorité secondaire	53
4.2	Moins de risques, selon les douanes	54
4.3	Type et nombre de contrôles effectués	57
4.4	Résultats des contrôles et sanctions : difficile d'avoir une vue d'ensemble	62
4.5	Qualité des inventaires et entreposage mixte : problèmes récurrents	66
<b>5</b>	<b>Conclusion</b>	<b>69</b>
5.1	Conclusion générale	69
5.2	Réponse aux trois questions	70
<b>6</b>	<b>Recommandations et prises de position</b>	<b>73</b>
6.1	L'esprit de nos recommandations	73



Annexes

Annexe 1 : Inventaire réglementaire des marchandises

Annexe 2 : Liste des marchandises sensibles

Annexe 3 : Processus d'entreposage en EDO et répartition des tâches entre  
l'entreposeur et le bureau de douane de contrôle

Annexe 4 : Bases légales et bibliographie

Annexe 5 : Personnes interrogées

Annexe 6 : Liste des abréviations

## 1 Introduction

### 1.1 Pourquoi ce sujet ?

Les dépôts francs sous douane (DFD), plus connus sous la dénomination de « ports francs » et les entrepôts douaniers ouverts (EDO) sont des dépôts permettant de stocker des marchandises en suspension de droits de douane et de taxes (TVA) jusqu'à l'importation définitive dans le pays de la mise à la consommation. La durée d'entreposage des marchandises dans ces entrepôts n'est pas limitée. Les dépôts francs sous douane sont en principe ouverts à tous y compris à des personnes individuelles pour l'entreposage de marchandises, alors que les EDO sont d'usage privé. Dans les deux cas de figure, une autorisation d'exploitation doit être délivrée par l'Administration fédérale des douanes (AFD).

Dans la première moitié du siècle passé, les ports francs en Suisse servaient à stocker des marchandises en suspension de droits de douane, jusqu'à leur sortie du dépôt pour être vendues. Ils avaient une grande importance pour le stockage de denrées alimentaires (telles que les céréales, le sucre, et le café) ou d'autres produits (alcool, tabac) soumis à des droits de douane et taxes élevés, ainsi qu'à des restrictions de politique commerciale (contingents). Les EDO ont été instaurés en Suisse en 1995, suite à l'introduction de nouvelles règles par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) régulant les échanges commerciaux, et ont commencé à se développer au début des années 2000.

Les EDO sont utilisés pour les activités logistiques par des transitaires ou par des entreprises, par exemple comme centrale de distribution. A la différence des EDO, les ports francs louent des locaux et des surfaces pour l'entreposage de marchandises. Ils peuvent ainsi également être utilisés par des particuliers.

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les douanes le 1<sup>er</sup> mai 2007, les ports francs ne sont plus définis comme territoire douanier étranger, mais comme parties du territoire douanier ou des locaux situés sur celui-ci, placés sous surveillance douanière. De plus, toutes les marchandises sensibles entreposées dans un port franc doivent figurer dans un inventaire. Ces changements de loi font notamment suite à de nombreuses critiques dont les ports francs ont à l'époque fait l'objet, souvent présentés comme des zones de « non-droit ». Celles-ci étaient surtout liées à l'impossibilité pour l'AFD d'effectuer des contrôles dans ces entrepôts<sup>1</sup> ainsi qu'au risque que ces derniers soient utilisés pour des activités illégales<sup>2</sup>, telles que la contrebande de marchandises. Il s'agit à présent de voir comment ces modifications législatives ont été mises en œuvre et dans quelle mesure elles ont contribué à diminuer ce risque.

Enfin, il est à noter que les ports francs, en particulier ceux de Genève, ont récemment fait l'objet de nombreux articles parus dans la presse suisse et internationale (Neue Zürcher Zeitung<sup>3</sup>, The New York Times<sup>4</sup>, LeTemps, RTSinfo, Swissinfo, Le Figaro, L'Express). La plupart de ces articles

---

<sup>1</sup> Labarthe G., « Pas de contrôles à l'intérieur des ports francs », in Le Courrier, 5 juillet 2006.

<sup>2</sup> Voir aussi le cas de l'affaire Medici en 1995, où il a été découvert que le port franc de Genève La Praille était le refuge d'un vaste réseau international d'antiquités volées : <http://www.lesechos.fr/15/06/2012/LesEchos/21206-039-ECH-les-tresors-caches-des-ports-francs-de-geneve.htm>.

<sup>3</sup> Jacquemart C., « Aus Angst vor Krise: Ausländer lagern Schätze in der Schweiz », in NZZ am Sonntag, 16. September 2012.

<sup>4</sup> Segal D., « Swiss Freeports Are Home for a Growing Treasury of Art », in New York Times, July 21<sup>st</sup> 2012.

mettent en avant la croissance du nombre d'objets de valeur tels que les grands crus, mais surtout les œuvres d'art, entreposés dans les ports francs de Genève, en lien avec la crise financière. La valeur des biens qui y sont stockés dépasserait 100 milliards de francs. En se référant aux ports francs suisses, la Neue Zürcher Zeitung titre même « les derniers paradis fiscaux », et relève les principaux risques liés à cette situation : d'une part, le risque que les objets de valeur entreposés ne puissent ou ne soient plus assurés par les sociétés d'assurance, du fait de leur concentration élevée dans des lieux restreints; d'autre part, la possibilité que les ports francs suisses soient utilisés à des fins d'évasion fiscale et qu'ils deviennent la cible des autorités fiscales étrangères, en raison du nombre élevé d'étrangers faisant partie de leur clientèle. D'autres journaux évoquent l'ouverture de nouveaux ports francs à Singapour et au Luxembourg visant à se profiler sur le marché de l'art. Enfin, certains articles mentionnent l'affaire d'un sarcophage romain découvert dans les ports francs de Genève, une enquête étant en cours. Il existe un soupçon que ce bien archéologique provienne de fouilles illicites en Turquie.

## 1.2 Objectifs et questions de l'évaluation

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé de se concentrer sur les activités de l'AFD en lien avec les ports francs et les EDO. Cet aspect n'a pas fait l'objet d'analyse approfondie et n'est pas considéré comme une priorité pour l'accomplissement du mandat de prestations de l'AFD. Celui-ci détermine l'ensemble des tâches des douanes par groupe de produits et objectifs. L'AFD concentre ses activités opérationnelles en priorité sur les produits définis dans le mandat de prestations en rapport avec les importations, puis sur les exportations. Or, la majeure partie des marchandises entreposées dans les ports francs et les EDO sont des marchandises considérées en transit. Il est en outre intéressant de comprendre l'évolution du paysage des entrepôts douaniers en comparant les ports francs et les EDO.

L'évaluation a pour but de montrer si les activités stratégiques et opérationnelles de l'AFD permettent de minimiser le risque d'irrégularités et d'activités illicites au sein des entrepôts douaniers (ports francs et EDO). L'octroi d'autorisation d'exploitation, l'analyse de risques et les contrôles effectués constituent ici le cœur des activités de l'AFD vis-à-vis des entrepôts douaniers. L'efficacité des contrôles doit reposer sur une analyse de risques ciblée. Il s'agit en outre de savoir si les dispositions légales sont adéquates et respectées, et si les modifications apportées à la loi sur les douanes en 2005 ont produit des effets. Il s'agit par conséquent d'une analyse de la mise en œuvre des dispositions légales.

L'AFD joue un rôle pivot, car elle a la mission d'exécuter toute une série de dispositions légales. A ce titre, elle dispose de la compétence exclusive de mener des activités de contrôles dont les résultats sont utilisés par d'autres services de la Confédération. Le CDF part du principe que l'efficacité des activités des douanes permet de renforcer la crédibilité de la Confédération vis-à-vis de ses partenaires, européens en particulier. Ces activités servent également à montrer que la Confédération respecte ses engagements internationaux (par exemple, la Convention de l'Unesco sur le trafic illicite de biens culturels, le processus de Kimberley sur le contrôle des diamants bruts). Elles doivent contribuer à garantir la fiabilité des activités des entrepôts douaniers et à minimiser le risque de perte de réputation de la Suisse.

L'évaluation doit répondre aux trois questions suivantes :

**Question 1 : L'octroi ainsi que le renouvellement d'une autorisation pour un entrepôt douanier (ports francs et EDO) respecte-t-il les dispositions légales et les conditions définies par l'AFD ?**

**Question 2 : Les contrôles effectués par les douanes permettent-ils de minimiser le risque d'irrégularité, d'activité illicite et de fraude des opérateurs économiques et utilisateurs de ports francs et d'EDO ?**

**Question 3 : Pourquoi existe-t-il des différences entre les ports francs et les EDO au niveau des conditions et des dispositions légales ?**

### 1.3 Entrepôts douaniers et activités des douanes

Depuis quelques années, la Suisse dispose d'une nouvelle législation douanière<sup>5</sup>. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2007, la loi sur les douanes du 18 mars 2005 a supplanté celle de 1925, qui n'avait pas souvent fait l'objet de révisions. La nouvelle loi s'appuie en grande partie sur le code des douanes de la Communauté européenne pour ce qui est de la définition des régimes douaniers. Parmi les changements majeurs introduits par ce nouveau droit qui concernent les ports francs et les EDO, citons en particulier :

- L'instauration de l'entrepôt douanier en tant que nouveau régime douanier, comprenant les EDO, distinct du port franc. L'entrepôt douanier est défini comme un lieu du territoire douanier agréé par l'administration des douanes et placé sous la surveillance douanière, dans lequel des marchandises peuvent être entreposées aux conditions fixées par l'administration des douanes. Ce régime implique, entre autre, pour les EDO : la non-fixation des droits à l'importation et la non-application des mesures de politique commerciale ; l'identification des marchandises ; le contrôle par sondages du respect des conditions et des charges fixées dans l'autorisation.
- Une nouvelle définition du port franc, désormais dénommé « dépôt franc sous douane » : les ports francs ne sont plus définis comme un territoire douanier étranger, mais comme des parties du territoire douanier ou locaux qui y sont situés, placés sous surveillance douanière, séparés du reste du territoire douanier, et dans lesquels les marchandises ne se trouvant pas en libre pratique peuvent être entreposées.
- L'obligation d'inventaire pour les marchandises dites sensibles<sup>6</sup> dans les ports francs et pour toutes les marchandises dans les EDO.

---

<sup>5</sup> Loi fédérale sur les douanes (LD ; RS 631.0).

<sup>6</sup> Selon l'art. 66, al. 1 de la Loi fédérale sur les douanes et l'art. 182, al. 2 de l'Ordonnance sur les douanes. Les marchandises sensibles sont énumérées à l'annexe 2 de cette ordonnance.

Les marchandises sensibles concernent par exemple les alcools et spiritueux, le tabac, les bijoux et pierres précieuses, les œuvres d'art, les médicaments, le matériel de guerre, etc. Une liste de ces marchandises est présentée à l'annexe 2 du présent rapport.



Les dispositions ayant trait aux EDO (art. 50 à 57 LD) et aux ports francs (art. 62 à 67 LD) figurent dans deux chapitres différents, mais plusieurs sont analogues. Un EDO correspond à un régime douanier alors qu'un port franc bénéficie d'un statut particulier soumis à autorisation. Comme dans un EDO, la durée d'entreposage des marchandises dans un port franc n'est pas limitée, les marchandises à entreposer doivent être déclarées ; le Conseil fédéral fixe les conditions auxquelles les marchandises entreposées peuvent être ouvrées (les ouvraisons admises et non admises sont définies aux art. 160-161 et 180-181 de l'Ordonnance sur les douanes<sup>7</sup>). De plus, comme dans un EDO, les marchandises entreposées dans un port franc ne sont soumises ni aux droits à l'importation ni aux mesures de politique commerciale. Le port franc et l'EDO connaissent tous deux l'entreposeur (exploitant de l'entrepôt) et l'entrepoteur (personne qui entrepose des marchandises liée par la déclaration de placement en entrepôt), avec une définition identique et des obligations analogues. En outre, leur exploitation est soumise à une autorisation qui est délivrée par l'administration des douanes aux mêmes conditions suivantes :

- Le requérant doit être domicilié en Suisse et garantir l'exploitation conforme ;
- La surveillance et le contrôle douaniers ne doivent pas entraîner des frais administratifs disproportionnés pour l'administration des douanes.

Pour les deux types d'entrepôt, l'autorisation peut être assortie de charges et exclure l'entreposage de certaines marchandises sensibles, de même qu'elle peut prévoir que les marchandises à risques soient entreposées dans des locaux spéciaux. Les conditions de retrait de l'autorisation sont aussi similaires (art. 159 et 178 de l'OD).

En vertu de l'art. 95, al. 1 de la Loi sur les douanes, l'AFD participe à l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers si ces actes le prévoient (tâches non douanières). Parmi ces actes, voici ceux susceptibles de concerner les entrepôts douaniers :

- Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée<sup>8</sup> (art. 23, al. 3) : principe de l'exonération de l'impôt pour les biens placés sous surveillance douanière dans le cadre du régime de l'entrepôt douanier ou d'un dépôt franc sous douane.
- Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels<sup>9</sup> (art. 19) : devoir de contrôle du transfert des biens culturels à la frontière délégué aux autorités douanières.
- Loi fédérale sur le matériel de guerre<sup>10</sup> (art. 17, 29 et 33) : autorisation pour entreposage dans un EDO ou un port franc, puis pour la livraison à l'étranger ; les contrôles à la frontière et en entrepôt douanier sont délégués aux douanes.
- Loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux<sup>11</sup> (art. 18 et 66) : autorisation pour l'entreposage dans un entrepôt douanier ; vérification à la frontière ou en entrepôt assurée par les douanes.

---

<sup>7</sup> Les ouvraisons admises dans un EDO sont les mêmes que celles admises dans un port franc (manipulations destinées à assurer la conservation de la marchandise, examen, analyse, ré-emballage, fractionnement, tri, etc.).

<sup>8</sup> LTVA ; RS 641.20.

<sup>9</sup> LTBC ; RS 444.11.

<sup>10</sup> LFMG ; RS 514.51.

<sup>11</sup> Loi sur les produits thérapeutiques (LPTh) ; RS 812.21.

- Ordonnance sur le commerce international des diamants bruts<sup>12</sup> (art. 3, 4, 7 et 10) : obligation d'avoir un certificat pour l'importation, l'exportation, l'entrée et la sortie d'un entrepôt douanier ; le contrôle à la frontière incombe à l'administration des douanes.

L'AFD a non seulement pour tâches d'octroyer les autorisations d'exploitation et de s'assurer du respect des conditions d'exploitation, mais aussi de veiller au respect des prescriptions existantes dans d'autres actes législatifs non douaniers.

#### 1.4 Les principaux acteurs

Il convient de distinguer entre acteurs publics et acteurs privés. Au niveau de la Confédération, l'acteur central est l'Administration fédérale des douanes. Celle-ci a le devoir de surveiller et de contrôler les marchandises traversant la frontière douanière et est, dans ce cadre, responsable de la perception des droits de douane et de la TVA sur les importations ainsi que de l'exécution d'actes législatifs autres que douaniers qui lui incombe. Elle dispose également de la compétence pour octroyer une autorisation d'exploiter un port franc ou un EDO et de veiller au respect des conditions et charges qui y sont liées. Pour qu'une autorisation d'exploiter un port franc soit délivrée, l'AFD doit par ailleurs être présente sur place et occuper des locaux dans le périmètre même du port franc. Ces tâches sont essentiellement gérées par la partie civile de l'AFD (douane civile), l'autre partie de cette administration étant constituée par le Corps des gardes-frontières. Organisée de manière décentralisée, la douane civile comporte trois niveaux administratifs principaux :

- La Direction générale des douanes (DGD) ;
- Les Directions d'arrondissement à Bâle, Schaffhouse, Genève et Lugano (D I à IV) ;
- Au sein de chaque arrondissement, les 21 bureaux de douane avec leurs subdivisions.

Dans son devoir de surveillance et de contrôle des marchandises, la douane civile met en place une stratégie de contrôle en s'appuyant sur des analyses de risques. Celles-ci sont réalisées à la fois, globalement, au niveau de la Direction générale des douanes et, localement, au niveau des bureaux de douane, où sont présentes des équipes d'analyse de risques. En parallèle, les informations concernant les risques potentiels et les cas jugés problématiques découverts sur le terrain font l'objet d'échanges dans des réunions transversales, organisées au niveau des directions d'arrondissement plusieurs fois par année. Ces réunions rassemblent principalement des spécialistes de la direction d'arrondissement (en particulier des spécialistes anti-fraude) et des bureaux de douane, avec la participation d'un représentant de la Direction générale des douanes. Elles visent ainsi à faciliter la circulation de l'information entre les différents niveaux de la douane civile. Leur composition peut néanmoins différer selon les arrondissements. Les contrôles effectifs sont, quant à eux, réalisés de manière décentralisée par les bureaux de douane. En ce qui concerne les ports francs et les EDO, trois types de contrôles sont en principe effectués : le contrôle formel (déclaration et éventuels documents d'accompagnement des envois), le contrôle matériel (comparaison des données de la déclaration avec la marchandise), le contrôle a posteriori (contrôles de la comptabilité du stock auprès des entreprises, par exemple). Les résultats de ces contrôles sont par la suite utilisés pour adapter et actualiser l'analyse des risques.

---

<sup>12</sup> Ordonnance sur les diamants ; RS 946.231.11.

L'AFD est également compétente pour mener des enquêtes, poursuivre et sanctionner toute infraction douanière au sens de la loi sur les douanes ou par délégation, dans le cadre de l'application d'autres actes législatifs (biens à double usage, Convention CITES sur le commerce international des espèces menacées d'extinction, etc.).

L'AFD est avant tout une administration d'exécution. Dans l'accomplissement de ses tâches principales et lors d'adaptations ou de modifications du cadre légal, la douane civile collabore avec plusieurs offices fédéraux, en particulier avec :

- Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) qui est chargé d'accomplir différentes missions en lien avec les questions douanières. Il a tout d'abord pour tâche d'alléger autant que possible la charge administrative des entreprises afin de renforcer l'attrait de la place économique suisse et sa croissance ; pour ce faire, il s'intéresse également aux questions qui concernent l'informatisation et l'optimisation des procédures douanières afin de les faciliter dans l'intérêt des entreprises. De plus, le SECO est responsable de la mise en œuvre de l'ordonnance sur les diamants. Il a la compétence pour délivrer des certificats suisses, requis pour l'exportation ou la sortie d'entrepôt de diamants bruts, et pour effectuer des contrôles afin de garantir le respect de cette ordonnance. Il peut en outre ordonner des séquestres et des confiscations. En troisième lieu, le SECO est chargé de la mise en œuvre de la loi fédérale sur le matériel de guerre. Il a non seulement pour tâche de délivrer les autorisations dans ce domaine, mais aussi d'effectuer des contrôles. Enfin le SECO veille au respect des dispositions légales sur les biens à double usage (biens utilisables à des fins aussi bien civiles que militaires). Le SECO collabore ainsi avec l'AFD, à qui incombe la responsabilité des contrôles à la frontière que ce soit dans le cadre de l'application de l'ordonnance sur les diamants ou de la loi sur le matériel de guerre.
- L'Administration fédérale des contributions (AFC) dans le cadre de ses activités de perception de la TVA. En tant que responsable du prélèvement de la TVA sur les importations, l'AFD collabore avec l'AFC notamment pour garantir la perception correcte de la TVA et lutter contre la fraude.
- L'Office fédéral de la culture (OFC) qui se charge de la mise en œuvre de la loi sur le transfert international des biens culturels (LTBC). Dans ce cadre, l'AFD a le devoir de contrôler le transfert des biens culturels à la frontière. L'OFC et l'AFD collaborent également en matière d'analyse des risques. L'OFC communique les risques présents au niveau international en matière de biens culturels à la Direction générale des douanes qui les intègre à son analyse de risques. Pour ce faire, l'OFC se base sur les annonces que font les organisations actives en matière de lutte contre le trafic illicite des biens culturels au niveau international, à savoir l'ICOM<sup>13</sup>, l'UNESCO<sup>14</sup> et Interpol<sup>15</sup>. Vice versa, les bureaux de douanes communiquent à l'OFC les cas qu'ils découvrent sur le terrain ; l'OFC décide après de la suite de la procédure.

---

<sup>13</sup> Le Conseil international des musées (ICOM) est une organisation non gouvernementale en relation formelle d'association avec l'UNESCO qui réunit des musées et des professionnels de musées au niveau international. Elle s'engage à préserver, étudier et communiquer la valeur du patrimoine naturel et culturel mondial. Elle s'implique également dans la lutte contre le trafic illicite des biens culturels et la protection du patrimoine culturel en publiant des ouvrages tels que les Listes rouges (catégories d'objets archéologiques ou d'œuvres d'art en péril dans un pays ou une région du monde) et le code de déontologie pour les musées.

<sup>14</sup> UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

- Swissmedic, l'Institut suisse responsable de la mise en œuvre de la loi sur les produits thérapeutiques qui agit comme autorité de contrôle et d'autorisation pour ce type de produit. L'AFD est habilitée à signaler les envois suspectés de contenir des médicaments contrefaits ou illégaux à Swissmedic et à retenir ce type d'envoi à la frontière ou dans un entrepôt douanier.
- Les autorités fédérales de poursuite pénale, le Ministère public de la Confédération (MPC) et l'Office fédéral de la police (fedpol), sont chargées d'enquêter et de sanctionner toute activité illicite ou illégale dans le cadre de l'application des dispositions pénales relatives aux différentes lois encadrant la circulation des marchandises traversant la frontière douanière (par exemple, matériel de guerre, biens à double usage, etc.). En matière de lutte contre le trafic illicite de biens culturels, la fedpol agit en tant qu'organe de coordination des informations, en particulier entre Interpol et les polices cantonales, sur les œuvres d'art volées. Entre autre, elle collabore avec l'OFC et l'AFD s'il y a des soupçons d'infraction à la LTBC, ou dans les cas de recel.

En complément de l'AFD, qui est compétente pour juger et poursuivre les infractions douanières, les autorités cantonales (ministères publics et polices) jouent un rôle important dans la mesure où la poursuite pénale relève de leur compétence. Au niveau cantonal, les services de la promotion économique peuvent également jouer un rôle en encourageant l'utilisation des entrepôts douaniers par les entreprises ou transitaires et donc contribuer à leur maintien et à leur diffusion.

Au niveau des acteurs privés, plusieurs associations sont concernées par la question des entrepôts douaniers :

- SpedlogSwiss est l'association suisse des transitaires et des entreprises de logistique qui représente plus de 95% de la branche de l'expédition en Suisse. Elle s'engage à promouvoir des conditions-cadres qui soient favorables aux activités d'expédition de ses membres, notamment pour ce qui est des entrepôts douaniers. Les transitaires sont les principaux exploitants des entrepôts douaniers.
- L'Union des ports francs suisses (UPF) défend les intérêts des exploitants des dépôts francs sous douane en Suisse et soutient des conditions-cadres qui leur permettent d'exercer leur activité.
- Le Swiss Shippers' Council (SSC) est l'organisation des chargeurs suisses et défend les intérêts de l'industrie, du commerce et des grands distributeurs dans le domaine des transports de marchandises. Elle s'engage en faveur de conditions optimales et durables dans le transport de marchandises à l'échelle nationale et internationale.
- Les organisations de commerçants d'art, à l'exemple de l'Association des commerçants d'art de la Suisse (ACAS), du Syndicat suisse des antiquaires et des commerçants d'art (SSACA) ou de l'Association suisse des marchands et restaurateurs d'art (VSAR), qui représentent les intérêts des commerçants du marché de l'art tels que les galeries, les antiquaires et les sociétés de vente aux enchères. Ces organisations s'opposent ou sont, en principe, hostiles à toute forme de réglementation supplémentaire concernant la protection des biens culturels.
- L'Union de la bijouterie et de l'orfèvrerie suisse (UBOS) défend les intérêts des professionnels de la branche de la bijouterie et de l'orfèvrerie, dont les activités ont trait aux pierres précieuses

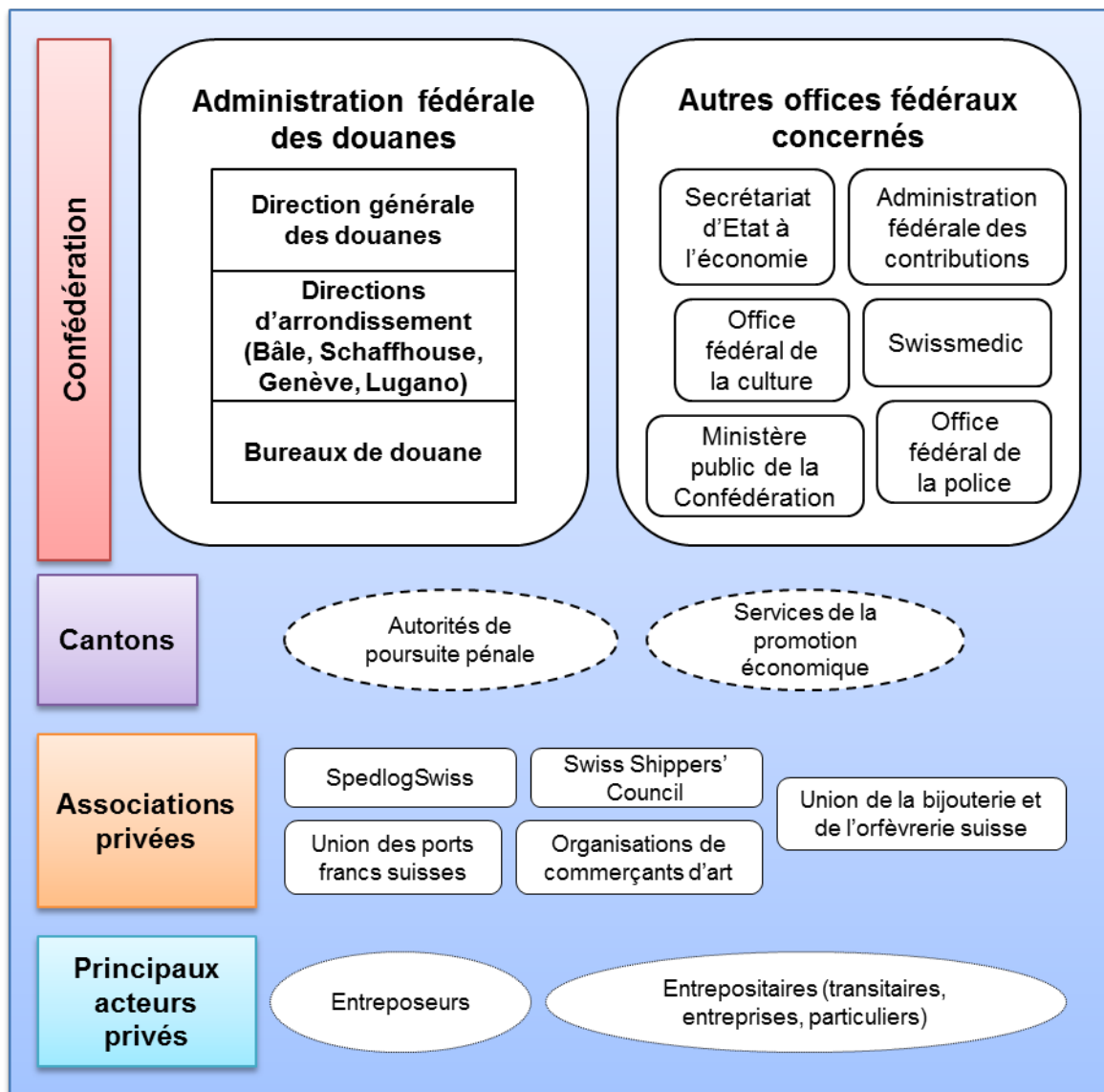
---

<sup>15</sup> Interpol : Organisation internationale de police criminelle.

et aux métaux précieux. En 2006, elle a développé un code de conduite à l'intention des négociants de diamants, qui s'engagent à avoir un comportement responsable.

A cela s'ajoutent les exploitants et utilisateurs individuels des ports francs et EDO que sont les entreposeurs et les entrepositaires : les premiers sont les gestionnaires qui exploitent les entrepôts douaniers, et les seconds sont les transitaires, entreprises ou particuliers qui entreposent des marchandises dans l'entrepôt douanier. Les deux fonctions se cumulent le plus souvent dans le cadre d'un EDO.

**Figure 1: Principaux acteurs**



Source : CDF (2013).

### 1.5 Démarche

Le concept du 27 mars 2013 présente la démarche adoptée en vue de répondre aux trois questions principales (voir page 5). L'évaluation comporte les quatre modules méthodologiques suivants :

### **Module 1: analyse documentaire**

Ce module concerne l'ensemble des questions. Cette analyse se situe à un niveau général et sert à mieux comprendre, d'une part le contexte politico-administratif dans lequel évoluent les activités des douanes et, d'autre part, le contexte économique en lien avec les activités des ports francs et des EDO.

#### **Moyens**

Exploitation de la documentation écrite (rapports, études, lois et autres actes juridiques) :

- Analyse des bases légales et de leur évolution, ainsi que des messages du Conseil fédéral.
- Analyse des mandats et contrats de prestations des douanes et de leur évolution.

A partir de 2013, la structure du mandat de prestations de l'AFD a été modifiée. De plus, il n'existe plus de contrat de prestations entre les arrondissements et les bureaux de douane. Il s'agit en outre de mieux comprendre comment s'insèrent les activités de contrôle auprès des ports francs et des EDO par rapport à l'atteinte des objectifs.

- Analyse des mécanismes de reporting, corollaire des mandats de prestations.
- Analyse des études existantes, par exemple sur le trafic illicite des biens culturels et le rôle des douanes.

### **Module 2: entretiens semi-structurés et visites d'information**

Ce module apporte des éléments de réponse à l'ensemble des questions. Les interviews semi-structurées livrent des informations qualitatives. Il a débuté lors des travaux initiés durant la phase préliminaire ayant servi de base pour élaborer le concept d'évaluation. Les entretiens viennent compléter les sources d'information écrites. Des visites d'information ont été organisées dans deux arrondissements et trois bureaux de douane ; elles ont servi à mieux connaître les activités concrètes des bureaux de douane. Le CDF a pu accompagner des douaniers dans leurs activités auprès des ports francs et EDO. Ceci a permis de récolter des informations directement auprès des exploitants.

#### **Moyens**

**A)** Les entretiens ont été effectués à la fois pour mieux cerner le cadre général, mais aussi en relation avec les activités concrètes des bureaux de douane et des exploitants de ports francs et d'EDO. Une trentaine d'entretiens ont été réalisés, au cours desquels plusieurs personnes ont parfois participé :

- 3 entretiens avec la Direction générale des douanes.
- 2 entretiens avec des directions d'arrondissement.
- 4 entretiens avec des bureaux de douane.
- 5 entretiens avec d'autres offices fédéraux (Fedpol, OFC, SECO, SFI).
- 5 entretiens avec des exploitants d'EDO et de ports francs.
- 5 entretiens avec des exploitants d'EDO et de ports francs accompagnés par l'AFD, dans le cadre des visites d'information (voir ci-dessous).
- 3 entretiens avec des représentants d'associations professionnelles (Spedlogswiss ; Union des ports francs).
- 1 entretien avec une société d'assurance.
- 1 entretien avec une fiduciaire.

Une liste des personnes interrogées figure à l'annexe 5. Quelques personnes ont demandé que leur nom, voire le nom de leur société ne soient pas divulgués, ni publiés, principalement pour des raisons de sécurité. 4 entretiens ont été effectués par téléphone.

**B)** Des visites d'information auprès de 2 directions d'arrondissement et 3 bureaux de douane y compris 3 ports francs et 2 EDO placés sous leur responsabilité respective. Ces visites ont été organisées par la DGD, selon les besoins et demandes du CDF. Lors de ces visites, différents entretiens ont été effectués (voir ci-dessus). Le CDF a en outre pu accompagner les douaniers lors de leurs activités dans des EDO et ports francs.

### **Module 3: analyse des autorisations octroyées**

Ce module a pour objectif principal de savoir si les conditions définies pour l'octroi d'une autorisation sont remplies. L'analyse de l'examen des dossiers incluant les demandes déposées par les requérants et la décision des douanes ont fourni des indications permettant non seulement de voir si les critères sont adéquats, mais aussi de comparer le traitement des dossiers pour un port franc ou un EDO. Suite à la modification de la Loi sur les douanes, les exploitants des ports francs ont dû demander une nouvelle autorisation. Se pose notamment la question de leur utilité économique. Les exploitants d'EDO ont également dû renouveler leur autorisation. Il s'agit d'apporter des éléments de réponse aux questions 1 et 3.

#### **Moyens**

**A)** Sélection des informations sur les ports francs dans les dossiers de la DGD, y compris des dossiers avec des autorisations provisoires et des dossiers pour lesquels le port franc a suspendu ses activités.

**B)** Sélection de dossiers d'EDO. Les documents ont été fournis par la DGD et les directions d'arrondissement. La sélection s'est faite en fonction de différents critères : répartition sur l'ensemble des directions d'arrondissement ; activités des EDO ; types de marchandises. 28 dossiers ont été retenus, soit 8 pour les directions d'arrondissement I (Bâle) et II (Schaffhouse) et 6 pour les directions d'arrondissement III (Genève) et IV (Lugano).

**C)** Analyse des dossiers et archives : analyse des requêtes et de la décision des douanes en fonction des critères fixés par l'AFD ; examen du respect des conditions pour l'autorisation.

#### **Module 4: enquête par questionnaire auprès des bureaux de douane**

Ce module vise à répondre avant tout à la question 2. Il doit apporter des éléments sur les activités de contrôle concrètes effectuées dans les ports francs et les EDO. L'analyse se base sur une enquête par questionnaire réalisée auprès de 11 bureaux de douane situés dans les 4 arrondissements : Aarau, Basel Sankt Jakob, Chavornay, Genève Aéroport, Genève Routes, Pratteln, Rheintal, Schaffhausen, Vedeggio, Zürich, Zürich Flughafen. Ils ont sous leur responsabilité 169 EDO et 6 ports francs. Le questionnaire a été conçu en trois parties : activités de contrôle dans les EDO ; activités de contrôle dans les ports francs ; organisation du bureau de douane. Les questions ont porté, entre autres, sur l'analyse de risques, l'organisation des contrôles, les résultats et les conséquences éventuelles. Il a été élaboré sur la base des informations obtenues lors des visites d'information. Le CDF a prié les bureaux de douane de joindre au questionnaire des documents afin de compléter et d'illustrer les réponses (analyse de risques, planification des contrôles, compte rendu de contrôles, etc.).

#### **Moyens**

- A)** Conception du questionnaire (allemand / français). Consultation de la DGD (pré-test).
- B)** Envoi du questionnaire aux bureaux de douane.
- C)** Dépouillement des réponses ; quelques entretiens complémentaires ont été menés afin de compléter les informations obtenues.
- D)** Synthèse des résultats avec les informations obtenues lors des visites d'information auprès des bureaux de douane.

Les résultats sont présentés sous une forme anonyme pour des raisons de confidentialité.

La problématique des diamants et l'application du processus de Kimberley au niveau suisse fait l'objet d'un mémoire de diplôme (DAS) réalisé par Patrick Schumacher (DGD, Inspectorat des finances) dans le cadre d'un programme de formation en évaluation (*Nachdiplomstudium Evaluation, Universität Bern*). Ce travail de mémoire s'est fait en collaboration avec le CDF afin d'intégrer des résultats dans le rapport du CDF.

L'évaluation a été faite en conformité avec les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL). Elle a été réalisée entre octobre 2012 et septembre 2013, y compris la phase de préparation. Elle porte sur la situation au 31 juillet 2013. Le concept d'évaluation a été discuté avec la DGD.

L'entière responsabilité de cette évaluation incombe au CDF qui l'a menée au sein de son centre de compétences "audit de rentabilité et évaluation". Le projet a été conduit par Laurent Crémieux (chef de projet, expert en évaluation) avec la collaboration de Claude Courbat (avril 2013 – août 2013) et d'Estelle Pointet (octobre 2012 – mai 2013). Emmanuel Sangra (responsable du Centre de compétences « audit de rentabilité et évaluation ») a exercé la supervision de l'ensemble du projet.

Le CDF remercie l'ensemble des services de l'AFD, la DGD, les directions d'arrondissement et les bureaux de douane, en particulier pour les informations fournies lors des visites d'information et pour la participation à l'enquête par questionnaire. Leur attitude coopérative a grandement facilité la réalisation de l'évaluation. Le CDF remercie également l'ensemble des interlocuteurs externes à l'AFD, rencontrés tout au long du projet, pour leur disponibilité à répondre aux questions.





Le chapitre 2 présente l'évolution du paysage des entrepôts douaniers, les différents types existants et leurs principales fonctions. Ceci permet de mieux cerner le contexte économique et politique, ainsi que les enjeux actuels autour de ce thème. Au niveau de la Confédération, les enjeux concernent les différents services évoqués au chapitre 1.4 et pas seulement l'AFD. Les chapitres 3 et 4 se focalisent quant à eux sur les activités des douanes : octroi des autorisations et activités de contrôle.

## 2 Rôles et évolution des entrepôts douaniers

### 2.1 Développement des EDO et déclin des ports francs

Au cours des quinze dernières années, le paysage des entrepôts douaniers a passablement évolué. A partir des années 2000, on assiste à une augmentation des entrepôts douaniers ouverts (EDO) et à un déclin parallèle des ports francs. Comme mentionné au chapitre 1, les EDO ont été introduits dans la législation helvétique sur les douanes en 1995, en application des accords de l'Organisation mondiale du commerce. Leur développement est tout d'abord timide durant les premières années, puis s'accélère à partir des années 2000. En 2013, il en existe près de 250. Parmi les entreprises ou transitaires bénéficiant d'une autorisation d'exploitation pour un EDO, près des deux tiers disposent également du statut d'expéditeur agréé ou de destinataire agréé, afin d'effectuer les déclarations douanières « à domicile » respectivement pour les marchandises importées ou les marchandises exportées. Le régime d'EDO offre l'avantage d'un entreposage prolongé des marchandises en suspension des droits et taxes ainsi que des facilités pour les marchandises en transit.

**Tableau 1 : Nombre d'entrepôts bénéficiant du régime EDO et répartition régionale**

Répartition régionale	Nombre d'EDO	Seulement régime EDO	Régime EDO + Expéditeur agréé	Régime EDO + Destinataire agréé	Régime EDO + Expéd. + Dest. agréé
<b>1<sup>er</sup> arrondissement</b> (régions de Bâle, Mittelland, Lucerne, Jura) dont - région de Bâle - Argovie + Lucerne - région de Berne + Mittelland - Jura	<b>90</b>  47 28 9 6	43	3	10	34
<b>2<sup>ème</sup> arrondissement</b> (régions de Zurich, Suisse centrale Suisse du nord-est et Grisons) dont - Zurich - Suisse du nord-est, Suisse centrale et Grisons	<b>63</b>  30 33	24	5	5	29
<b>3<sup>ème</sup> arrondissement</b> (Suisse romande sauf Jura) dont - Genève - Vaud-ouest et Neuchâtel - Vaud-est, Fribourg et Valais	<b>46</b>  21 21 4	10	4	0	32
<b>4<sup>ème</sup> arrondissement</b> (Tessin) dont - Chiasso, Stabio, Balerna - Région de Lugano	<b>46</b>  39 7	1	2	0	43
<b>Total</b>	<b>245</b>	78	14	15	138

Source : AFD, avril 2013

Le tableau 1 présente le nombre d'entrepôts bénéficiant du régime d'EDO ainsi que l'existence d'une autre autorisation (expéditeur agréé et/ou destinataire agréé) en fonction de la répartition régionale. Les régions de Bâle, Zurich, Aarau – Lucerne, ainsi que le Tessin concentrent plus de la

moitié des EDO. Il s'agit des centres où sont présentes les grandes entreprises logistiques et transitaires actives en Suisse. Une même entreprise (transitaire, entreprise de transport et d'entreposage) peut disposer de plusieurs autorisations sur le territoire suisse en fonction du nombre d'entrepôts qu'elle exploite.

Le Tessin présente une situation particulière, car le nombre d'entreprises actives dans le secteur logistique a significativement augmenté depuis les années 2000. Rien qu'à Chiasso, le nombre des EDO est passé de trois en 1995 à une vingtaine en 2004, puis à une trentaine en 2012. Leur expansion va de pair avec la présence accrue de nombreuses entreprises de mode et accessoires sur le territoire tessinois. Des entreprises italiennes, mais aussi allemandes ou américaines ont transféré leur centre de logistique, voire d'autres activités de gestion dans le canton du Tessin. Ce dernier est même décrit comme abritant une véritable « *fashion valley* » dans la presse<sup>16</sup>. La marchandise est simplement en transit, c'est-à-dire qu'elle n'est ni d'origine helvétique, ni destinée à être mise en libre pratique en Suisse. Le canton du Tessin a encouragé ce développement dans la perspective de faire de la région un important centre de logistique ainsi qu'en proposant à ces entreprises des conditions fiscales attractives<sup>17</sup>.

L'importance des ports francs a parallèlement diminué, à l'exception notable de celui de Genève. Si quelques uns sont anciens, comme ceux de Genève, Zurich et Chiasso, plusieurs ont pris le relais des entrepôts fédéraux - dans lesquels étaient par exemple entreposés les stocks de céréales pour les situations d'urgence - et se sont développés durant les années 1970. C'est le cas, entre autres, des ports francs de Chavornay, Vevey et Martigny. Le port franc de Chiasso, inauguré en 1924, a d'abord été utilisé pour le stockage de céréales (réserve fédérale). Il a reçu une autorisation du Département fédéral des finances en 1971 afin de recevoir le statut officiel de port franc. Le déclin des ports francs est dû à différents facteurs : diminution des droits de douane, émergence des EDO qui offrent davantage de flexibilité en particulier pour les annonces en douane, évolution de la logistique et besoins des clients, concurrence accrue entre les transitaires et pression sur les prix, difficulté d'effectuer des investissements pour moderniser les installations, emplacement non adapté en milieu urbain. Les ports francs de grande capacité de Bâle (75'000 m<sup>2</sup>) et Zurich Albisrieden (76'000 m<sup>2</sup>) ont ainsi disparu, leurs exploitants préférant tirer parti du terrain situé en zone d'aménagement urbaine afin de réaliser des opérations immobilières<sup>18</sup>. Plusieurs utilisateurs de ces ports francs ont au préalable créés leur propre EDO. Quelques ports francs ont été transformés en EDO comme ceux d'Aarau et de Cadenazzo ou encore celui de Stabio, dont le changement de statut a été opéré en 2013. La surface du port franc de Chiasso consacrée à l'entreposage des marchandises non dédouanées a été divisée par deux, à partir de 2000. Depuis 2006, selon le principe de flexibilisation, une partie des entrepôts du port franc peut stocker des marchandises indigènes. Au final, en 2013, il ne reste plus que 10 ports francs, alors qu'en 2008, il en subsistait encore 18. Jusqu'à une quarantaine de ports francs existaient dans les années 1970. Le tableau 2 dresse la liste des ports francs actuellement en exploitation et indique leur surface d'entreposage sous douane.

---

<sup>16</sup> Knopf B., « Le Tessin abrite une véritable "Fashion Valley" », in *Le Temps*, 20 novembre 2012.

<sup>17</sup> Del Frate C., « Anche l'alta moda scappa in Ticino », in *Corriere della Sera*, 17 giugno 2012.

Muret D., « Il Ticino, nuovo polo strategico per le griffe », sul sito Internet di *fashionmag.com*, 9 ottobre 2012.

<sup>18</sup> Au sujet du port franc de Zurich Albisrieden, voir par exemple : Gachet, S., « L'orientation inverse de Genève », in *L'Agefi*, 4 juin 2013.

**Tableau 2 : Liste des entrepôts bénéficiant du statut de port franc**

Port franc	Détenteur de l'autorisation	Surface d'entreposage (sous douane)	Nombre de locataires
Berne	Genossenschaft Zollfreilager Bern	200 m <sup>2</sup>	3
Chavornay	Port franc et Entrepôt de Lausanne - Chavornay SA (PESA)	10'500 m <sup>2</sup>	20
Chiasso	Magazzini generali con Punto Franco	25'000 m <sup>2</sup>	17
Embrach (ZH)	Zürcher Freilager AG, GVZ Embraport	13'842 m <sup>2</sup>	70
Genève La Praille	Ports francs et Entrepôts de Genève SA	46'722 m <sup>2</sup>	525
Genève Aéroport	Ports francs et Entrepôts de Genève SA	10'000 m <sup>2</sup>	113
Martigny	Société Port Franc de Martigny	400 m <sup>2</sup>	12
Sankt Margrethen	SFL Spedition Freilager und Logistik AG	2'450 m <sup>2</sup>	10-25
Vevey	Société des entrepôts Vevey SA (SEV)	2'000 m <sup>2</sup>	119
Zürich Flughafen	Cargologic AG, Fracht-Ost	6'043 m <sup>2</sup>	28

Source : AFD, janvier 2013 et 2008.

Les deux ports francs situés à Genève présentent une situation particulière sur plusieurs points. Tout d'abord, ils ne forment qu'une entité puisqu'ils sont regroupés au sein de la même société. Ils offrent ainsi les plus grandes capacités d'entreposage en port franc de Suisse. La société appartient majoritairement au canton de Genève qui détient 86% des actions et qui peut orienter son développement. Cette société offre en outre un excellent rendement au vu de ses résultats financiers : entre 2004 et 2009, les Ports francs de Genève ont offert un rendement annualisé de 115%, soit six fois l'argent investi en cinq ans<sup>19</sup>. Pour l'année 2012, le chiffre d'affaires se monte à 23 millions de francs<sup>20</sup>. Dès 2000, sous l'impulsion notamment de la société Natural-le-Coultre et de sa filiale Fine Art, le principal locataire des surfaces du port franc, elle a adapté ses activités afin

<sup>19</sup> « L'eldorado se trouve souvent juste à côté de chez vous », in Bilan, 4 juillet 2011.

<sup>20</sup> Ports Francs et Entrepôts de Genève SA, Rapport de gestion 2012, Genève.

d'offrir des services dans l'entreposage et la conservation des œuvres d'art. La société des Ports Francs a également transformé les anciens espaces pour le stockage du vin en vrac afin d'accueillir les vins de très haute valeur. Y inclus les locaux pour l'entreposage de marchandise indigène, ce port franc dispose d'une surface totale de 140'000 m<sup>2</sup> d'entrepôts et un bâtiment abritant de nouvelles surfaces de 10'000 m<sup>2</sup> est en voie d'achèvement<sup>21</sup>. Depuis une dizaine d'années, cette société se profile sur le marché de l'art et des objets de luxe. Les ports francs sont ainsi en grande partie utilisés pour le stockage d'objets de haute valeur, tels que diamants, bijoux, grands crus, biens culturels tels que des œuvres d'art qui occupent un peu moins de l'ensemble des surfaces gérées par la société (près de 40%<sup>22</sup>). Ils offriraient des conditions d'entreposage optimales pour ce type de marchandises (chambres fortes haute sécurité, locaux climatisés, service de sécurité, etc.). Selon le journal spécialisé *Connaissances des arts*, le nombre d'œuvres d'art entreposées se situerait entre 1,2 million et 1,3 million<sup>23</sup>. Le coût de location annuel est estimé entre 250 et 700 euros le mètre carré.

L'évolution du paysage des ports francs et des EDO entraîne des conséquences pour les douanes, non seulement pour la localisation des bureaux, mais aussi dans leur manière de travailler. Au niveau de la localisation, les douanes peuvent réorganiser leur réseau lorsqu'un port franc disparaît ; elles n'ont en effet plus l'obligation d'être « sur place ». Par ailleurs, les activités des douanes vis-à-vis des EDO sont différentes, dans la mesure où le contrôle du système de l'EDO revêt une grande importance (voir chapitre 3 sur les processus). Les activités de contrôle peuvent cependant varier selon le type d'EDO (voir sous-chapitre 2.2). Les activités des douanes sur les ports francs demeurent plus traditionnelles, centrées sur le contrôle des entrées et sorties.

## 2.2 Trois types d'entrepôts douaniers en fonction de leur rôle et finalité

A quoi servent les entrepôts douaniers ? Il est possible de distinguer trois types d'entrepôts douaniers en fonction de leur rôle et de leur finalité, qu'il s'agisse d'EDO ou de ports francs :

- **Différer le paiement des droits de douane et taxes avant la mise en libre pratique des marchandises** (importation définitive).

C'est une des fonctions historiques des entrepôts douaniers. En effet, cette possibilité offre des facilités en termes de gestion de trésorerie, l'entreprise ne payant les droits et taxes que lorsque les marchandises sont mises en pratique en vue d'être directement vendues au consommateur final. Autrement dit, les taxes ne sont dues qu'à la sortie de l'entrepôt si les marchandises sont mises en libre pratique en Suisse. Cette solution est par exemple utilisée par les entreprises et les centrales de distribution de produits agricoles et alimentaires importés, les entreprises actives dans le secteur textile ou encore les importateurs automobiles. Il s'agit de produits qui connaissent toujours des taxes relativement élevées en comparaison des autres produits. Cette technique peut être utilisée pour la gestion automatisée en flux tendu avec un approvisionnement précis et régulier de la centrale de distribution vers les points de vente. Concernant les marchandises mises en libre pratique en Suisse, cette fonction pourrait perdre

---

<sup>21</sup> Selon un article paru dans la Tribune de Genève : <http://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/Les-Ports-Francs-se-dotent-dune-nouvelle-forteresse-pour-abriter-leurs-tresors/story/11299387>

<sup>22</sup> Ports Francs en Entrepôts de Genève SA : Rapport de Gestion 2011.

<sup>23</sup> Maertens, M. « Dans le secret des Ports Francs », in *Connaissance des Arts*, 16 janvier 2013.

son intérêt, étant donné que le délai pour déclarer les marchandises à l'importation via les destinataires agréés est passé de 7 jours à 30 jours ouvrables. Cette mesure est entrée en vigueur en 2013. Pour les marchandises restant en entrepôt durant un délai inférieur à 30 jours ouvrables, le statut de destinataire agréé suffit.

■ **Entreposage, ouvraison et manipulation de marchandises en transit**

Suite à la globalisation des échanges de marchandises, des entreprises peuvent installer des centres logistiques ayant la fonction de centrale de distribution au niveau européen ou international. Elles reçoivent les produits de leurs fournisseurs qu'elles vont ensuite entreposer, déballer puis réemballer en fonction de leur destinataire final, par exemple des points de vente. Dans le jargon logistique, il s'agit de la fonction *pick and pack*, littéralement prendre et emballer. Les systèmes logistiques actuels offrent une variété de possibilités afin de gérer des quantités de commandes quasiment personnalisées. De plus, des manipulations sont autorisées, aussi bien dans les ports francs que dans les EDO : tri, ré-emballage, analyse, mesures de conservation des marchandises, etc. Ce type d'activités logistiques s'est par exemple développé au Tessin. Plus généralement, il est aussi lié à la vente par correspondance traditionnelle et il a pris de l'essor avec le développement du e-commerce. Les marchandises entreposées dans un entrepôt douanier sont ainsi considérées en transit et ne sont pas destinées à être mise en libre pratique en Suisse. Elles ne sont par conséquent pas sujettes au paiement des droits de douane et autres taxes. Le type de marchandises transitant par ces entrepôts est très varié : bijoux et montres, articles de modes et accessoires, médicaments, produits de beauté, etc.

■ **Entreposage de marchandises de haute valeur**

Si les ports francs de Genève sont connus pour entreposer des objets de luxe et des œuvres d'art, ils ne sont pas les seuls. Les marchandises de haute valeur stockées dans des entrepôts douaniers peuvent être regroupées en différentes catégories : œuvres d'art et antiquités ; montres, bijoux, diamants et pierres précieuses ; métaux précieux ; grands crus. Outre les ports francs, au moins 25 EDO sont spécialisés dans l'entreposage de ces produits. Une entreprise exploitant un EDO peut en outre louer des espaces dans un port franc. Ces marchandises ont en commun qu'elles nécessitent des mesures de sécurité particulière ; les entreprises exploitant ces entrepôts apprécient tout particulièrement la discrétion, autre gage de sécurité pour leurs clients. Les marchandises peuvent être ainsi stockées durant une très longue période, le cas échéant. D'autre part, les droits et taxes en suspens peuvent être assez élevés du simple fait de la quantité de marchandises entreposées.

L'utilisation des entrepôts douaniers pour les œuvres d'art et antiquités est historiquement liée avec l'importance du commerce de l'art en Suisse, la présence de nombreuses galeries d'art et des grandes sociétés de ventes aux enchères<sup>24</sup>. Les ports francs ont toujours été appréciés pour leur discrétion : jusqu'en 2005, ils étaient considérés comme des espaces extraterritoriaux avec quasiment aucun contrôle douanier. Ils présentent un intérêt pour les trusts

---

<sup>24</sup> Voir par exemple : Jaccard, Paul-André et Guex, Sébastien (2011). Le marché de l'art en Suisse. Du XIX<sup>ème</sup> siècle à nos jours. Zurich/Lausanne, Institut suisse pour l'étude de l'art (SIK-ISEA).

discrétionnaires car dès lors aucune trace de bénéficiaire n'apparaît par exemple pour les œuvres d'art déposées qui peuvent être de surcroît revendues de trust à trust<sup>25</sup>.

Ceci montre une grande diversité quant à la finalité des entrepôts. Les risques ne sont pas identiques. Les bureaux de douane doivent donc bien connaître les entrepôts douaniers placés sous leur surveillance, ainsi que les activités de ces derniers.

### 2.3 Développement de l'entreposage de marchandises de haute valeur

Les ports francs, en particulier les ports francs de Genève, sont traditionnellement réputés pour accueillir des marchandises de haute valeur, notamment des biens culturels et des pierres précieuses. Ceci est, à l'origine, lié à l'importance de Genève comme place de vente aux enchères d'objets de luxe<sup>26</sup>. Depuis les années 2000, la demande pour le stockage d'œuvres d'art et de biens culturels, si possible dans des entrepôts où les droits et taxes sont suspendus, est en augmentation. Sous l'impulsion de Natural-Le-Coultrre et de sa filiale Fine Art, les ports francs de Genève ont modernisé une partie de leurs locaux et construisent de nouveaux espaces<sup>27</sup>. Ils présentent, de plus, l'avantage d'offrir des *showrooms*, des ateliers de restauration et des espaces de vente. Les œuvres d'art peuvent quitter temporairement les ports francs, par exemple pour être exposées. En principe, le régime de l'admission temporaire est limité à deux ans. De nouveaux ports francs, spécialisés sur le créneau des œuvres d'art ont été récemment inaugurés (Monaco, Singapour) ou sont en cours de construction (Luxembourg, Pékin). En Suisse, le CDF a constaté que plusieurs EDO ont été créés afin de proposer une offre d'entreposage pour des œuvres d'art. L'attrait pour l'art contemporain et le besoin en dépôts sécurisés constituent un des facteurs expliquant cette évolution, mais il en existe d'autres : diversification du portefeuille d'investisseurs privés, surtout suite à la crise financière ; stratégies d'optimisation fiscale dans la gestion de fortune et du patrimoine ; développement de *l'art banking*, service de conseil en art développé par les banques ; développement des fonds d'investissement et des fonds spéculatifs investis dans l'art<sup>28</sup>. La filiale de Deloitte au Luxembourg a récemment développé un pôle de services spécialisés sur l'art et la finance. Elle indique précisément que « ces dernières années, le marché de l'art a connu un développement sans précédent, qui a conduit, dans une certaine mesure, à sa 'financialisation' [...]. L'essor de services spécialisés au sein des banques ainsi que le lancement de fonds d'investissement dédiés à l'art reflètent bien cette nouvelle tendance »<sup>29</sup>. Dans cette perspective, les entrepôts douaniers ne constituent qu'un maillon de la chaîne permettant

---

<sup>25</sup> L'Affaire Wildenstein, du nom d'une des plus grandes fortunes de France, a mis en lumière les techniques d'évasion fiscale utilisées, en particulier grâce à la création de trusts. Voir par exemple :

« L'affaire saga des Wildenstein qui fait trembler les riches » in Le Point, 3 février 2011.

<sup>26</sup> Clerc, Philippe (2011). « Christie's et Sotheby's en Suisse. Problématiques dans la première décennie du XXI<sup>ème</sup> siècle, entre crises et concurrence », in Jaccard, Paul-André et Guex, Sébastien. Le marché de l'art en Suisse. Du XIX<sup>ème</sup> siècle à nos jours. Zurich/Lausanne, Institut suisse pour l'étude de l'art (SIK-ISEA), p. 183.

<sup>27</sup> « Genève en position de leader », in L'Agefi, 11 septembre 2012.

<sup>28</sup> Galley, Nicolas (2011). « Entre réseaux et globalisation. Etat des lieux du marché primaire en Suisse », in Jaccard, Paul-André et Guex, Sébastien. Le marché de l'art en Suisse. Du XIX<sup>ème</sup> siècle à nos jours. Zurich/Lausanne, Institut suisse pour l'étude de l'art (SIK-ISEA), pp. 213 - 230.

<sup>29</sup> Deloitte Luxembourg (2012). Art et finance, un pôle de services spécialisés à la croisée de ces deux mondes.

[www.deloitte.lu](http://www.deloitte.lu) .

d'offrir les conditions les plus attractives aux investisseurs et gestionnaires de fortune. Les fonds d'investissement ont également fait leur apparition sur le créneau des grands vins<sup>30</sup>, qui peuvent eux-aussi être stockés dans des entrepôts douaniers.

Concernant les pierres précieuses et les diamants en particulier, le recours aux entrepôts douaniers est en partie lié à la présence jusqu'en 2001 de l'entreprise sud-africaine De Beers à Lucerne, n°1 de l'extraction et de la commercialisation de diamants. De plus, le transit par la Suisse permettait d'acheminer des pierres depuis ou vers des pays soumis à embargo (Afrique du Sud, Israël, notamment). Actuellement, la quasi-totalité des diamants bruts transitant par la Suisse font escale au port franc de Genève Aéroport<sup>31</sup>. Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2011 et le 30 septembre 2012, la Suisse a délivré 674 certificats pour des diamants bruts. Durant cette même période, la valeur des diamants bruts importée ou entreposée en douane s'est élevée à 1,9 milliards de US\$ (7,3 millions de carats), alors que celle exportée ou sortie des entrepôts douaniers s'est chiffrée à 2,1 milliards de US\$ (7,3 millions de carats)<sup>32</sup>. L'escale à Genève permet en outre de regrouper les pierres non en fonction de leur origine, mais selon leur taille et leur degré de pureté. Dans ce domaine, quelques EDO et ports francs offrent des surfaces d'entreposage pour des diamants et pierres précieuses qui sont également perçus comme de nouvelles possibilités de diversifier un portefeuille d'investissements<sup>33</sup>. Le transit des diamants par Genève a connu quelques soubresauts lorsqu'en 2004 la justice belge a débuté une enquête sur une fraude fiscale présumée d'entreprises anversoises actives dans le secteur diamantaire. Le parquet d'Anvers avait alors évalué la fraude à quelque 800 millions d'euros<sup>34</sup>. Il a démontré que les envois de diamants officiellement facturés pour exportation, via Genève vers un pays tiers, revenaient directement à Anvers où ils étaient revendus au noir<sup>35</sup>. 35'000 dossiers de transports ont été saisis en collaboration avec la justice suisse.

Pour les métaux précieux, s'il existe des entreprises de fonderie en Suisse, le recours aux entrepôts douaniers est utilisé par de grandes banques comme outil pour les stocker physiquement en suspension des droits et taxes, la TVA en particulier. Elles confient en général l'exploitation des EDO à des sociétés spécialisées. Les réserves d'or, produit non soumis aux droits de douane et taxes, peuvent être entreposées dans les mêmes locaux, pour de simples questions de sécurité. L'attrait des métaux précieux est également lié à la multiplication des fonds d'investissement. Le

---

<sup>30</sup> « Investir dans la vigne : les solutions spéculatives », in *Gestion de fortune*, n°229, septembre 2012, pp. 76 – 82.  
« Crus en stock », in *Le Temps*, 14 juin 2013.

Weisskopf, Jean-Philippe et Masset Philippe (2010). *Raise Your Glass: Wine Investment and the Financial Crisis*. Fribourg, Université de Fribourg.

<sup>31</sup> Rapport du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure 2012 du 9 janvier 2013, p. 105.

<sup>32</sup> Rapport du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure 2012 du 9 janvier 2013, p. 105.

<sup>33</sup> „Edelsteine für das Bankdepot statt für das Décolleté“, in *NZZ am Sonntag*, 16. Juni 2013.

<sup>34</sup> „Mégafraude diamantaire“, in *La Libre Belgique*, 18 mars 2011.

Au cœur de cette enquête se trouvait la société Monstrey World Wide Services, une des principales entreprises anversoises spécialisées dans l'expédition de diamants.

<sup>35</sup> Idem. Sur ce dossier, voir également „Jeu judiciaire autour du diamant anversoise“, in *Le Soir*, 5 janvier 2012.



besoin de stockage augmente parallèlement et des sociétés se sont profilées sur ce créneau en créant des EDO<sup>36</sup>.

Il existe une demande accrue pour l'entreposage de marchandises de haute valeur. La crise financière a eu pour effet une diversification des investissements et un attrait pour des valeurs sûres ou de nouveaux produits, avec pour corollaire une multiplication des fonds d'investissement. Les entrepôts douaniers présentent un intérêt particulier puisque les marchandises peuvent être stockées pour une durée illimitée<sup>37</sup> alors que les droits et taxes ne sont pas perçus. De plus, les marchandises peuvent être revendues librement et changer de propriétaire. Le CDF a par ailleurs constaté que plusieurs EDO stockant ce type de marchandises connaissent très peu de mouvements, ce qui ne correspond pas véritablement à la fonction première des entrepôts douaniers.

Ces questions et tendances actuelles demeurent largement méconnues. Les pouvoirs publics restent muets par rapport à ces développements et aux enjeux. Seul le canton de Genève a mené une étude sur les impacts économiques générés par les ports francs dont il est propriétaire. Les retombées économiques pour l'économie genevoise seraient estimées à quelque 300 millions de francs par an. 80% de la clientèle serait étrangère. Les résultats de l'étude demeurent toutefois strictement confidentiels. Aucun service de la Confédération n'en a eu connaissance<sup>38</sup>. Par ailleurs, les douanes ont pour mission de ne pas entraver les activités des acteurs économiques et doivent au contraire chercher à alléger la charge administrative des entreprises, voire la charge liée à des contrôles.

Le chapitre suivant revient sur la question du volume financier des marchandises entreposées dans les entrepôts douaniers.

#### 2.4 Volume financier des marchandises entreposées et des droits suspendus

Le volume financier des marchandises entreposées et par conséquent des droits et taxes suspendus est en nette augmentation, si on compare les années 2007 et 2012. Ces informations se basent sur les données relatives aux valeurs déclarées dans les inventaires et transmises aux bureaux de douane. Ceux-ci disposent de données pour les EDO, mais très rarement pour les ports francs. Ces informations sont utiles car elles permettent d'avoir un ordre de grandeur concernant l'importance des marchandises entreposées, le montant des droits suspendus, ainsi que des enjeux entourant les entrepôts douaniers (développement, attractivité, etc.). Le tableau 3 donne des indications sur les volumes financiers (valeur des marchandises et part des droits suspendus).

Les données reposent sur les informations fournies par 12 bureaux de douane, rassemblant les trois quarts des EDO existants. Ces données ne sont toutefois pas complètes. On peut constater

---

<sup>36</sup> Voir par exemple: „Reduit für Reiche“, in SonntagsZeitung, 30. Mai 2010. „Das grosse Schweigen im Réduit“, in Beobachter, 17/2006.

<sup>37</sup> A l'exception de l'entreposage de marchandises sous procédure T2 (transit communautaire de l'Union européenne) : l'entreposage est limité à 6 mois pour les marchandises du tarif 1-24 (produits agricoles) et à 5 ans pour les autres marchandises.

<sup>38</sup> En dépit de plusieurs demandes, le CDF n'a pas obtenu le document.

que des bureaux de douane n'ont pas toujours pu fournir les informations demandées. En effet, étant donné que ces données ne sont pas utilisées ni dans le cadre d'une activité de controlling, ni dans la réalisation d'activités en vertu de la convention de prestations, il n'y a pas de nécessité impérieuse pour les bureaux de douane de les collecter, puis de les conserver. La Direction générale des douanes (DGD) ne dispose pas non plus de ces informations.

A la lecture du tableau, on constate une augmentation des valeurs déclarées entre 2007 et 2012. Les tendances les plus fortes sont liées à l'entreposage de marchandises de haute valeur : il s'agit d'une part de l'accroissement de la demande pour stocker ces marchandises et, d'autre part, de l'augmentation de la valeur de ces marchandises, avant tout de la valeur des métaux précieux. La part des droits suspendus est quant à elle plus importante pour les marchandises dites « traditionnelles » qui connaissent des droits de douane plus élevés (produits agricoles et alimentaires, textiles, etc.). Pour les autres marchandises, les taxes suspendues concernent avant tout la TVA.

**Tableau 3 : Valeur des marchandises entreposées en EDO et part des droits suspendus**

Bureau de douane	Nombre d'EDO – 2012	Valeur des marchandises déclarées – 2012 (en millions de francs)	Valeur des marchandises déclarées – 2007 (en millions de francs)	Différence 2007 - 2012 (en pourcent)	Montant des droits et taxes suspendus – 2012 (en millions de francs)	Part des droits suspendus par rapport à la valeur des marchandises - 2012 (en pourcent)
Aarau	28	72	63	+14%	30	42%
Basel Sankt Jakob	25	633	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Chavornay	21	1.95	3.6	-46%	0.4	21%
Chiasso Ferrovia	32	606	77	+595%	44.4	7%
Genève Aéroport	4	57.3	8.1	+607%	4.6	8%
Genève Routes	17	669.6	42	+1470%	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Pratteln	15	25.3	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	5.1	20%
Rheintal	16	265.5	59.7	+345%	24.4	9%
Schaffhausen	7	1.7	1.3	+31%	0.165	10%
Vedeggio	7	201	48	+319%	3.23	2%
Zürich	15	11'037.5	1'445.5	+664%	892.4	8%
Zürich Flughafen	14	1'630*	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Total	201	15'200.85	1'748.2**		1'004.7**	

Source : CDF (2013), enquête par questionnaire auprès des bureaux de douane et entretiens.

*n.d.* = non disponible ; \* : état en février 2013 ; \*\* : N=9.

Concernant les dépôts francs sous douane, seuls deux bureaux de douane (Chavornay et Rheintal) ont pu fournir une estimation pour les deux ports francs placés sous leur contrôle respectif (5,7 millions de francs au total), estimation qui, de surcroît, peut rester limitée aux seules marchandises sensibles qui font l'objet d'un inventaire. Pour les ports francs, il faut se contenter des chiffres évoqués dans la presse : la valeur des biens stockés dans les ports de francs de Genève dépasserait 100 milliards de francs<sup>39</sup>. Même après avoir introduit l'obligation de tenir un inventaire pour les marchandises sensibles entreposées dans les ports francs, ni les bureaux de douane, ni la DGD ne sont en mesure de donner une estimation de la valeur moyenne de ces marchandises entreposées. Selon les douanes, ces informations ne sont pas pertinentes pour l'exécution de leurs tâches. Pour le CDF, ces informations sont importantes afin de mieux connaître le paysage des entrepôts douaniers et des marchandises entreposées. De plus, les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de définir les enjeux et les risques autour de ces entrepôts, aussi bien sur un plan économique que politique.

## 2.5 Avantages comparatifs des EDO et ports francs

Outre les fonctions de base relativement communes entre EDO et ports francs, il existe des différences quant aux avantages d'une solution d'entreposage par rapport à l'autre. Les arguments proviennent de différentes sources : entretiens auprès des exploitants de ports francs et d'EDO ; visites du CDF ; analyse de documents. Il s'agit d'une synthèse et le CDF ne prétend pas faire ici une présentation exhaustive.

### 2.5.1 Avantages comparatifs des ports francs

- Les ports francs sont accessibles à toute personne et disposent en ce sens d'un « caractère public ». Un particulier peut également louer une ou plusieurs cabines. Dans un EDO, seul son exploitant est habilité à entreposer de la marchandise pour son propre compte ou pour le compte d'une entreprise tierce et de clients.
- Les ports francs offrent des *showrooms* et des espaces de vente ; les transactions et changements de propriétaires bénéficient du statut particulier, en suspension de l'acquittement des droits et taxes. Si les marchandises peuvent changer de propriétaire dans un EDO, il n'est en revanche pas autorisé d'y aménager des espaces dédiés à l'exposition et à la vente.
- La structure des ports francs garantit un haut niveau d'anonymat. En effet, les cabines se ressemblent toutes, de l'extérieur, et ne disposent d'aucun signe distinctif. Elles ne sont reconnaissables que grâce à un numéro. Les couloirs et les étages d'un port franc sont également tous bâtis sur un modèle identique. En disposant de plusieurs cabines, il est possible que la marchandise soit transférée d'une cabine à une autre, même si la manutention devrait être assurée exclusivement par l'entrepoteur. De plus, le locataire de la cabine n'est pas le

---

<sup>39</sup> Voir par exemple:

- Jacquemart C., « Aus Angst vor Krise: Ausländer lagern Schätze in der Schweiz », in NZZ am Sonntag, 16. September 2012.

- [www.rts.ch/info/regions/geneve/4276474-les-ports-francs-de-geneve-abritent-pour-plus-de-100-milliards-de-biens.html](http://www.rts.ch/info/regions/geneve/4276474-les-ports-francs-de-geneve-abritent-pour-plus-de-100-milliards-de-biens.html)

seul ayant droit sur la marchandise entreposée ; autrement dit, le locataire d'un espace n'est pas nécessairement le propriétaire de la marchandise. Cette structure avec des cabines est particulière aux ports francs.

- Les obligations des entreposeurs et des entrepositaires dans un port franc vis-à-vis des douanes sont moindres que pour un EDO : pas de garantie financière à verser ; inventaire limité aux seules marchandises sensibles (voir liste à l'annexe 2). L'exploitant du port franc n'a pas de responsabilité vis-à-vis des marchandises entreposées (responsabilité de chaque entrepositaire).
- Les ports francs bénéficient de la présence obligatoire d'un bureau de douane, argument pouvant être utilisé comme gage de sécurité. Or, c'est un service gratuit.
- La marque 'port franc' – *'freeport'* en anglais – est internationalement connue et peut servir d'argument de promotion auprès de clients potentiels.

#### 2.5.2 Avantages comparatifs des EDO

- Les EDO bénéficient d'une grande flexibilité pour l'accès et l'entrée / sortie des marchandises en entrepôt et peuvent procéder aux annonces en douane de manière continue. A l'inverse, dans un port franc, il convient de se conformer strictement aux horaires d'ouverture du bureau de douane présent sur place. En dehors des heures d'ouverture, personne n'a droit d'accéder au port franc.
- Il n'existe pas de séparation physique entre marchandises indigènes et marchandises en suspens du paiement des droits et taxes.
- L'entreposeur, exploitant de l'EDO, maîtrise l'ensemble du processus d'entreposage. Seul son personnel est habilité à entrer et sortir. Aucune personne étrangère n'est supposée pouvoir entrer. Il ne dépend par exemple pas du personnel d'un port franc.
- L'entreposeur, exploitant de l'EDO, est libre d'agencer ces surfaces d'entreposage comme il l'entend et introduire les techniques les plus modernes pour rendre les services logistiques plus performants (systèmes automatisés, aménagements de sécurité,...). Certains ports francs sont situés dans des locaux anciens, qui ne répondent pas toujours aux besoins logistiques actuels.
- Les EDO sont généralement installés dans des hangars ou des bâtiments industriels passe-partout, uniformes et relativement récents. Parfois, le nom de l'entreprise ne figure même pas sur le bâtiment, lui conférant un caractère anonyme et discret, très utile pour l'entreposage de marchandises de haute valeur.
- La concentration des marchandises de haute valeur est moindre dans un EDO que dans un port franc, ce qui diminue les risques auprès des assurances.

En principe, si on prend en compte l'ensemble des marchandises susceptibles d'être entreposées, les EDO offrent des avantages importants grâce à la flexibilité offerte sur les conditions d'accessibilité, l'accès et le retrait de la marchandise entreposée ainsi que les déclarations en douane. Pour cette raison, de nombreux entreposeurs, le plus souvent des transitaires ou entreprises actives dans le domaine du transport et de la logistique, qui louaient auparavant des surfaces dans les ports francs ont créé leur propre EDO, y compris pour l'entreposage de

marchandises de haute valeur. En contrepartie, les entreprises doivent être prêtes à établir un inventaire pour l'ensemble des marchandises entreposées et à laisser les douanes accéder à leur comptabilité matière.

Quant à la douane, l'option des EDO lui offre plus de souplesse dans l'allocation de ses ressources et de ses interventions. Elle n'est pas tenue de conserver un bureau de douane 'sur place' comme dans le cas des ports francs.

## 2.6 Disposition particulière relative aux marchandises exportées

Il existe une disposition particulière concernant les entrepôts douaniers et l'entreposage temporaire de marchandises destinées à être exportées. Il est ainsi possible de placer des marchandises indigènes dans un entrepôt douanier sous le régime de l'exportation, permettant une libération anticipée du paiement de la TVA, la possibilité de déduire l'impôt préalable pour les non assujettis à la TVA ou le versement de subventions à l'exportation. En principe, les marchandises doivent quitter définitivement l'entrepôt douanier au bout de 6 mois<sup>40</sup>. Il est toutefois relativement aisé d'obtenir une prolongation de ce délai. Une fois que la marchandise est placée sous le régime de l'exportation, il est difficile pour l'AFD de tracer la marchandise sans avoir accès à l'inventaire. Il est, de plus, impossible de faire le lien entre l'exportation et le transit car la qualité des données n'est pas identique.

En décembre 2012, un projet de révision partiel de la loi sur les douanes a été mis en consultation auprès des milieux concernés<sup>41</sup>. Le projet propose en particulier de supprimer cette disposition particulière. Ce changement permettrait de mettre fin à des possibilités d'abus : un arrêt du Tribunal administratif fédéral<sup>42</sup> a mis en évidence que, grâce à un justificatif d'exportation, il est actuellement possible de revendiquer des remboursements et des aides à l'exportation bien que la marchandise reste physiquement dans l'EDO ou le port franc<sup>43</sup>. Il existe, de plus, un risque que les marchandises soient réintroduites en Suisse. Une fois la marchandise entreposée dans un EDO ou un port franc, il est possible de la revendre sans que le changement de propriétaire dans l'entrepôt douanier ait des conséquences fiscales. Le Conseil fédéral argumente également que l'Union européenne a déjà abrogé cette disposition. La modification proposée permettrait de réduire les risques, notamment l'exploitation des lacunes entourant les dispositions d'exportation et une forme indésirable d'optimisation fiscale<sup>44</sup>.

D'après le Conseil fédéral, cette suppression revêt une certaine importance économique pour les entreposeurs, leurs clients et les entrepositaires, mais il n'est pas possible d'en quantifier les conséquences sur les entrepôts. Néanmoins, les entrepôts douaniers ne seraient utilisés à cette fin

---

<sup>40</sup> Selon les articles 51 à 67 de la Loi fédérale sur les douanes.

<sup>41</sup> Département fédéral des finances, Modification de la loi sur les douanes (révision partielle), Rapport explicatif pour la procédure de consultation, 14 décembre 2012 au 31 mars 2013.

<sup>42</sup> Arrêt A-559/2011 du 1<sup>er</sup> novembre 2011.

<sup>43</sup> « Dépôts douaniers : plus possible de contourner le fisc », in L'Hebdo, 14 décembre 2012.

<sup>44</sup> Département fédéral des finances, Modification de la loi sur les douanes (révision partielle), Rapport explicatif pour la procédure de consultation, 14 décembre 2012 au 31 mars 2013, p. 6.

que dans environ 0,5% des cas<sup>45</sup>. Dans leurs prises de position, les acteurs économiques se sont prononcés contre la suppression de cette disposition<sup>46</sup>. Ils estiment, entre autres, que ceci entraînera une baisse d'attractivité des entrepôts douaniers, alourdissant les démarches administratives et la charge fiscale étant donné que les contribuables non assujettis à la TVA ne pourront plus prétendre à la déduction de l'impôt préalable pour cause d'exportation. Il est en outre indiqué que cette disposition spécifique a une importance particulière dans le secteur des œuvres d'art. Une organisation signale que les conséquences économiques n'ont pas été évaluées.

Le CDF n'a pas réussi à savoir sur quelle base repose l'estimation de 0,5% relative à l'utilisation des entrepôts douaniers pour les marchandises indigènes destinées à être exportées. D'après les réactions des milieux concernés, il semblerait que cette possibilité est en fait davantage utilisée et qu'elle présente des enjeux économiques non négligeables. Cependant ils n'avancent pas, eux non plus, de chiffres précis. Lors des entretiens réalisés par le CDF, il est, par exemple, ressorti que les transactions blanches, soit un changement de propriétaire alors que la marchandise ne bouge pas, sont fréquentes suite à l'entreposage d'une marchandise indigène dans un entrepôt sous le régime de l'exportation.

D'une manière plus générale, les enjeux économiques et politiques entourant les entrepôts douaniers sont mal connus au sein de la Confédération. Il peut dès lors s'avérer difficile de proposer des modifications législatives en l'absence d'informations plus précises (estimation des pertes fiscales, fréquence des cas de fraude, conséquences économiques pour les opérateurs économiques, etc.). Ne serait-ce que sur le plan des retombées économiques, les impacts des entrepôts douaniers ne sont pas connus. Il n'existe pas de stratégie au niveau fédéral : doit-on encourager les activités des entrepôts douaniers et quels types d'activités ? Quels sont les avantages et les risques générés par ces activités ? Doit-on avoir une pratique restrictive ou libérale et quelle en est la conséquence ? Face à cette situation et à l'absence de stratégie, les douanes peuvent se retrouver dans une situation difficile avec peu de soutien lorsqu'elles suggèrent des modifications. Les questions relatives aux enjeux économiques et politiques dépassent en effet largement la seule responsabilité de l'AFD, qui est avant tout une autorité d'exécution. Le domaine de compétences de l'AFD est limité par le droit douanier ; dans ce cadre, l'AFD n'a pas pour mission de se prononcer sur le rôle des entrepôts douaniers.

### 3 Des conditions plus souples pour les ports francs que pour les EDO

#### 3.1 Comparaison du processus : un examen plus approfondi pour les EDO

Le processus d'octroi des autorisations d'exploitation est différent selon qu'il s'agisse d'un EDO ou d'un port franc. Lorsqu'il s'agit d'un EDO, l'autorisation est octroyée par la direction d'arrondissement, alors que pour un port franc l'autorisation est délivrée par la Direction générale

---

<sup>45</sup> Département fédéral des finances, Modification de la loi sur les douanes (révision partielle), Rapport explicatif pour la procédure de consultation, 14 décembre 2012 au 31 mars 2013, p. 26.

<sup>46</sup> A titre d'exemple : Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, Fédération patronale vaudoise, Handelskammer beider Basel, Union suisse des arts et métiers, Union des ports francs suisses.

des douanes<sup>47</sup>. Dans les deux cas de figure, le bureau de douane est activement impliqué, dans la mesure où il est plus proche du terrain et connaît mieux les entrepôts placés sous sa responsabilité. Ceci correspond à la stratégie actuelle de l'AFD d'intégrer au maximum le bureau de douane dans le processus de décision. Pour les EDO, les dossiers sont également transmis pour avis à la DGD, aux sections « Procédures douanières » et « Exploitation ». De même, ces sections peuvent solliciter les directions d'arrondissement en cas de question spécifique ou d'interprétation des prescriptions.

La procédure est plus standardisée pour les EDO que pour les ports francs. Pour les EDO<sup>48</sup>, la procédure est calquée sur celles permettant d'être reconnu comme destinataire agréé ou expéditeur agréé. Le requérant remplit un questionnaire approfondi qui peut être accompagné de différents documents (extrait de registre du commerce, plans de l'EDO, copie de l'inventaire, liste des personnes responsables, procédure douanière utilisée, etc.). Le bureau de douane compétent va instruire le dossier et dresser un rapport : celui-ci fournit des informations générales sur l'entreprise, les lieux d'entreposage, les types de trafic, les traitements et manipulations apportés à la marchandise, les procédures utilisées, la fiabilité de l'infrastructure et des systèmes comptables pour l'inventaire, la tenue des dossiers. Des compléments d'information peuvent être demandés selon la situation. Sur cette base est élaboré un rapport de réception consignant la procédure et les caractéristiques du système ; il comprend toutes les informations permettant d'attester le respect des conditions exigées pour obtenir une autorisation d'exploitation. Il est cosigné par les douanes et le requérant. L'encadré 1 ci-dessous indique les informations figurant dans le rapport de réception. Une autorisation d'exploitation est ensuite formellement établie par la direction d'arrondissement. Les dispositions fixées dans le rapport de réception font partie intégrante de l'autorisation. Celle-ci est limitée à 5 ans. Elle rappelle en outre les cas où l'AFD doit prononcer des mesures administratives, voire un retrait de l'autorisation.

Chaque lieu d'entreposage fait en principe l'objet d'une autorisation spécifique, en particulier lorsqu'une entreprise dispose de locaux dans différents arrondissements. Ceci multiplie les démarches administratives et les coûts. Dans un même arrondissement et sous la responsabilité d'un même bureau de douane, il peut arriver qu'un entreposeur dispose d'une seule autorisation pour plusieurs locaux. Chaque fois qu'un changement survient au niveau des locaux, le rapport de réception doit être adapté en conséquence.

Pour l'octroi de l'autorisation, la direction d'arrondissement perçoit un émolument de 1'000 francs ; pour toute modification ou adaptation de l'autorisation, les frais se montent à 200 francs.

#### **Encadré 1 : Informations figurant dans le rapport de réception pour les EDO**

- Description de l'activité du requérant,
- Adresse des lieux d'entreposage,
- Liste des personnes habilitées pour la procédure EDO,

<sup>47</sup> Ces dispositions ont été introduites avec la nouvelle loi sur les douanes. Auparavant, une autorisation pour exploiter un port franc était délivrée par le Département fédéral des finances et une autorisation pour un EDO était octroyée par la Direction générale des douanes.

<sup>48</sup> Voir également : Administration fédérale des douanes (2013). Information relative au régime de l'entrepôt douanier applicable aux entrepôts douaniers ouverts (EDO), Berne, Direction générale des douanes, 1<sup>er</sup> août 2013.

- Plan de l'EDO,
- Infrastructure mise à disposition de l'AFD et garantie de l'accessibilité pour les douanes,
- Définition de la responsabilité,
- Description des trafics et du système informatique utilisé (inventaire),
- Description des procédures douanières utilisées ; dédouanement pour l'importation,
- Traitement des documents douaniers,
- Procédures en cas d'irrégularités,
- Procédures pour les manipulations,
- Procédures et délais en cas de contrôle lié au régime EDO,
- Particularités liées aux procédures non douanières (déclaration de biens culturels, contrôle des métaux précieux, etc.),
- Exemple de documentation : annonce d'arrivée en EDO ; mouvements d'entrepôts (liste) ; inventaire (situation d'entrepôt),
- Marchandises soumis à manipulation ; marchandises exclues,
- Montant de la garantie.

Il n'existe rien de tel pour les ports francs : pas de questionnaire standardisé, ni de rapport d'instruction, ni de rapport de réception avec les différents points devant y figurer. De plus, si les inventaires sont contrôlés lors de l'examen d'une demande pour un EDO, ce n'est pas le cas pour un port franc. Les conditions d'octroi sont définies dans un document de la DGD<sup>49</sup> ; elles ont été revues suite au changement de loi entré en vigueur en 2007. L'encadré 2 expose ces différentes conditions générales. D'une manière générale, l'autorisation d'exploitation d'un port franc octroyée sous l'ancien droit a été reconduite avec le nouveau droit lorsque l'utilité était démontrée aux yeux de la douane (voir sous-chapitre suivant).

Contrairement aux EDO, la durée de l'autorisation pour un port franc est illimitée ; celle-ci n'est formellement pas soumise à un réexamen périodique. Un retrait d'autorisation reste possible si les prescriptions légales ne sont pas respectées. Les émoluments sont fixés à 1'000 francs pour le renouvellement d'une autorisation d'exploitation et à 1'500 francs pour une nouvelle autorisation.

#### **Encadré 2 : Conditions d'octroi pour exploiter un port franc**

- L'administration des douanes est présente sur place ; les locaux de l'AFD se trouvent dans le périmètre même du port franc.
- Le requérant doit avoir son siège social en Suisse ou dans la principauté du Lichtenstein ; un extrait du registre du commerce doit être fourni.
- Le port franc doit être situé sur le territoire douanier suisse à l'exception des enclaves douanières suisses.
- Le requérant garantit l'exploitation conforme du port franc ; la situation financière du requérant est examinée et l'AFD s'appuie sur des documents tels que les comptes annuels et les rapports de révision. Dans les contrats de location, l'entreposeur attire l'attention des locataires sur leurs

---

<sup>49</sup> Administration fédérale des douanes (2008). Conditions générales applicables aux dépôts francs sous douane, Berne, Direction générale des douanes, Section Procédures douanières et section Exploitation, 24 juillet 2008.



obligations, notamment vis-à-vis des douanes. L'AFD peut demander à examiner les contrats de location.

- Les locaux du port franc sont conçus de telle manière que les entrées et sorties soient contrôlables et que tout prélèvement illégal de marchandises soit empêché.
- Les marchandises sous douane doivent être clairement séparées des marchandises indigènes ou mises en libre pratique.
- La surveillance et le contrôle douaniers n'entraînent pas de frais administratifs disproportionnés pour l'administration des douanes. Ces frais sont estimés en fonction du nombre d'entrepôts, de sorties d'entrepôt et d'entrepôts. Un volume minimal de trafic est nécessaire.
- Le port franc doit être ouvert à tous aux mêmes conditions. Les conditions générales définies par l'entreposeur fixent les conditions de location et d'entreposage.
- L'AFD se voit offrir la possibilité d'occuper des locaux sur place ; ces locaux sont mis gratuitement à disposition par l'entreposeur.
- L'octroi de l'autorisation fait l'objet d'un émolument.
- L'administration des douanes n'exige pas de sûretés pour l'exploitation d'un port franc.
- Critère régional : l'octroi d'une autorisation doit rester possible dans le sens d'une promotion de l'économie ou du maintien d'une offre de prestations. Le critère des seuls frais administratifs de l'AFD n'est pas exclusif.

Les informations exigées par l'AFD pour un port franc sont nettement moins détaillées que pour un EDO. Elles ne rentrent pas dans les activités concrètes. Néanmoins, selon l'art. 66, al. 1 de la Loi sur les douanes, l'entreposeur (donc le détenteur de l'autorisation) a une responsabilité vis-à-vis de l'inventaire et l'AFD doit vérifier sa qualité : « l'entreposeur doit tenir un inventaire de toutes les marchandises sensibles entreposées. L'administration des douanes prescrit la forme de l'inventaire. » Dans la pratique, les douanes n'ont pas formulé d'exigences particulières pour la forme de l'inventaire, alors que le contenu de l'inventaire est déterminé. De plus, elles n'exigent pas d'informations de la part des locataires d'un port franc ; ceux-ci ne doivent pas fournir de garanties quant à la forme ou la qualité de l'inventaire des marchandises sensibles, ni sur les procédures utilisées, ni sur leur responsabilité. L'entreposeur doit simplement attirer leur attention dans le contrat de location. L'entreposeur assume seulement la responsabilité globale du port franc ; il n'est pas concerné par les activités de ses locataires. Pourtant selon l'art. 66, al. 3 de la Loi fédérale sur les douanes, « l'entreposeur a la responsabilité d'assurer que les marchandises, pendant leur entreposage dans le dépôt franc sous douane, ne soient pas soustraites à la surveillance douanière ». De fait, les obligations à fournir par les entrepositaires sont moindres dans le cas d'un port franc que dans celui d'un EDO. La raison invoquée se résume à la présence sur place d'un bureau de douane et des possibilités d'accès limitées aux seules heures d'ouverture du bureau de douane. Par ailleurs, le CDF n'a pas trouvé d'informations plus précises sur l'appréciation des frais administratifs pour l'exploitation d'un port franc, ni sur le critère régional. Si la question des frais administratifs figure dans la loi (art. 64, al. 2, let. c), ce n'est pas le cas du critère régional. Les garanties ou sûretés illustrent un point intéressant : en effet, elles ne constituent pas une condition d'octroi selon l'AFD, alors que la loi prévoit cette possibilité. Selon

l'art. 66, al. 4, l'administration peut exiger que l'entreposeur fournisse une sûreté. Cette éventualité a été évoquée dans un document interne de la DGD<sup>50</sup> tout en précisant que, dans la pratique, aucune garantie n'avait encore été exigée.

Cette comparaison montre que les conditions d'octroi sont à la fois plus précises et plus rigoureuses pour les EDO que pour les ports francs. Le processus d'examen de la demande est nettement plus complet pour un EDO que pour un port franc. De plus, les dispositions légales ont été plus précisément concrétisées dans le cas des EDO que dans celui des ports francs. Cela tient au fait que les ports francs étaient jusqu'alors en dehors du périmètre de contrôle de la douane, soit hors du territoire douanier. Les conditions d'octroi étaient auparavant encore nettement moins contraignantes.

### 3.2 Renouvellement des autorisations pour les ports francs : moins d'exigences et difficulté pour la DGD d'appliquer ses propres directives

Suite au changement de loi entré en vigueur en 2007, la DGD a procédé à un réexamen des autorisations d'exploitation des ports francs et des EDO. Cette disposition a été explicitement prévue par la loi (art. 132, al. 2 de la Loi fédérale sur les douanes). Pour les ports francs, les autorisations attribuées selon l'ancienne loi expiraient au 30 avril 2009. En avril 2008, la DGD a dressé un bilan de la situation sur la base des 18 ports francs existants<sup>51</sup>. Les conditions d'octroi ont été définies à ce moment (voir sous-chapitre précédent). Le nombre d'entrées / sorties minimales d'un port franc a été fixé à 50 par mois, sans pour autant distinguer entre les simples mouvements de marchandises (autorisation temporaire), l'entrée de nouvelles marchandises et la sortie définitive<sup>52</sup>. Il est par ailleurs difficile de savoir pourquoi le nombre d'entrées / sorties minimales a été fixé à 50. Dans d'autres documents internes<sup>53</sup>, la limite est fixée à une entrée / sortie par jour soit 200 par an. Autre difficulté, la plupart des ports francs disposent à la fois de surfaces pouvant accueillir des marchandises sous douane et des marchandises indigènes. C'est la solution dite de flexibilisation autorisée dès 1996 afin que les ports francs puissent survivre à l'émergence des EDO. Il y a des doutes sur le fait que le comptage ne concerne que les marchandises sous douane. Sur la base des informations récoltées directement ou avec l'aide des bureaux de douane, la DGD examine la situation de chaque port franc et constate que plusieurs autorisations ne pourraient pas être renouvelées à cause d'un volume trop faible de trafic. L'attention est par conséquent portée sur les « petits » ports francs. La DGD est d'avis que les ports francs qui ne remplissent pas les exigences en termes de trafic reçoivent une autorisation à durée limitée. Les solutions envisagées sont discutées lors d'une séance avec des représentants de l'ensemble des ports francs<sup>54</sup>. Parmi les 18 ports francs existants en 2008, 8 cessent leurs activités ou sont transformés en EDO ; le processus n'est pas toujours simple, quelques exploitants montrant une certaine résistance. Sur les 10 ports francs restants, 3 reçoivent une

---

<sup>50</sup> Oberzolldirektion (2008). Zollfreilager – Rahmenbedingungen für die Bewilligungserteilung, Bern, 17. April 2008. Ce document a été approuvé par la direction de l'AFD réunie en séance les 20 et 21 mai 2008.

<sup>51</sup> Oberzolldirektion (2008). Zollfreilager – Rahmenbedingungen für die Bewilligungserteilung, Bern, 17. April 2008.

<sup>52</sup> En allemand figure la phrase suivante : „Nach geltendem OZL-Konzept beträgt das Mindestverkehrsaufkommen fünfzig Ein- oder Auslagerungen pro Monat“.

<sup>53</sup> Procès-verbaux DGD, octobre 2008, avril 2009, janvier 2012.

<sup>54</sup> La séance a lieu le 30 avril 2009.

autorisation à durée limitée fixée au 31 décembre 2012 (Berne, Martigny, Vevey<sup>55</sup>). Entretemps les ports francs de Berne et Vevey arrivent à démontrer qu'ils ont, en réalité, un volume suffisant et reçoivent une autorisation illimitée. Pourtant une grande partie des marchandises stockées au port franc de Vevey sont des marchandises indigènes, ce que la société exploitante a confirmé dernièrement indiquant que « le stockage de marchandises sous douane ne représente que 5% des recettes de la société »<sup>56</sup>. Quant au port franc de Martigny, la DGD accepte de prolonger l'autorisation provisoire jusqu'au 31 décembre 2017 suite à une intervention du Conseil d'Etat valaisan. L'encadré 3 indique la situation particulière de ce port franc. Ceci montre également que la DGD peut éprouver des difficultés à imposer ses décisions lorsque les exploitants de ports francs n'ont pas décidé par eux-mêmes d'abandonner leurs activités ou de se transformer en EDO.

### **Encadré 3 : La situation particulière du port franc de Martigny**

Selon la DGD, le volume de trafic du port franc de Martigny est très faible, inférieur à 200 entrées / sorties par an et les surfaces d'entrepôt sont très peu utilisées. En 1998, la commune de Martigny rachète les actions du port franc et en devient l'actionnaire majoritaire. La même année, le port franc perd cependant son principal client. Dès cette période, il éprouve des difficultés à trouver de nouveaux clients. En 2008, une entreprise souhaite utiliser le port franc de Martigny comme base logistique pour le commerce de cigarettes en ligne. Le bureau de douane donne un préavis positif tout comme la direction d'arrondissement. Or cette société est la même qui gérait un des plus grands commerces de cigarettes en ligne à partir du port franc de Chiasso, de 2000 à 2004. Les envois partaient du port franc par voie postale afin d'éviter la taxation dans le pays de destination. Une action des douanes américaines et une condamnation suite à une plainte d'un grand groupe cigarettier ont mis fin aux activités de la société incriminée<sup>57</sup>. Grâce à la nouvelle loi sur les douanes, l'AFD dispose des moyens légaux pour empêcher ce trafic<sup>58</sup>. La DGD a estimé que l'activité envisagée au port franc de Martigny allait à l'encontre des intérêts de la douane suisse et des autorités douanières étrangères (risque de réputation). Elle a par conséquent rejeté la demande. En 2009, suite à l'examen de la situation, la DGD octroie une autorisation provisoire limitée au 31 décembre 2012. En mai 2012, le Conseil d'Etat du canton du Valais écrit à la DGD pour la prier de reconduire la concession du port franc de Martigny. Il indique qu'il s'agit d'un atout pour la promotion économique et pour l'économie régionale sans apporter d'éléments concrets sur les perspectives envisagées et l'utilité effective du port franc pour les entreprises locales. Une séance a lieu en juillet 2012 avec les parties concernées. Les représentants du canton du Valais demandent du temps afin que puisse se constituer un « pôle logistique de qualité » incluant le port franc. Ils mentionnent en outre que le canton peut seulement apporter un soutien à une entreprise « publique » comme le port franc et pas à une entreprise privée comme un EDO. En définitive, la DGD accepte de renouveler l'autorisation provisoire jusqu'au 31 décembre 2017. Pourtant, les résultats financiers du port franc confirment les difficultés : l'exercice 2012 s'est soldé par une perte

<sup>55</sup> Pour le port franc de Vevey, le bureau de douane compétent (Martigny) avait cependant estimé que toutes les conditions étaient remplies.

<sup>56</sup> « Société des Entrepôts Vevey. Le port franc termine ses travaux de rénovation. Et se positionne dans un marché en mutation » in L'Agefi, 2 août 2013.

<sup>57</sup> Selon une note interne de la DGD datée du 21 avril 2008.

<sup>58</sup> Il s'agit de l'art. 181 al. 2 de l'Ordonnance fédérale sur les douanes, qui est basé sur l'art. 65 al. 3 de la Loi fédérale sur les douanes.

nette de 176'000 francs et les entrepôts vieux de 40 ans ont besoin d'investissement afin de moderniser les locaux<sup>59</sup>. Les enjeux ne concernent pas seulement le port franc, mais aussi le bureau de douane lui-même. La raison d'être de son emplacement actuel à Martigny se justifie principalement par la nécessité d'avoir une présence douanière dans les locaux du port franc. Sans port franc, il est possible que la DGD veuille réorganiser la répartition régionale et la localisation du bureau de douane. De surcroît, il existe un projet de construction d'un nouveau bâtiment pour les garde-frontières et la douane civile.

Il peut arriver que l'intérêt du bureau de douane soit concomitant avec la présence d'un port franc. En effet le retrait du statut de port franc entraîne la fermeture du bureau de douane. En 1996, cette question est posée explicitement pour le port franc de Chavornay : un des grands clients du port franc souhaite obtenir une autorisation EDO ; son départ pourrait avoir comme conséquence le retrait du statut de port franc et la fermeture du bureau de douane. La solution dite de « flexibilisation du port franc » est proposée par l'AFD, cette solution permettant d'entreposer des marchandises indigènes dans un port franc et d'éviter ainsi que les EDO ne défavorisent trop les ports francs<sup>60</sup>.

Le renouvellement des autorisations pour les ports francs de plus grande importance a été moins approfondi, étant donné que le volume de trafic est suffisant et que la charge administrative pour les douanes est jugée faible. Sur la base des documents mis à disposition du CDF, l'examen des requêtes est variable selon les arrondissements, puis selon les bureaux de douane. Par exemple la Direction d'arrondissement II (Schaffhouse) a examiné avec les bureaux de douane la situation des 5 ports francs sous sa responsabilité en 2008. Pour 2 ports francs, elle estime que les conditions ne sont pas remplies (critères économiques, peu de mouvements) et propose de ne pas accorder d'autorisation. Dans la plupart des cas, le bureau de douane regarde si les conditions formelles sont remplies (voir encadré 2). Dans plusieurs cas, le volume de trafic se résume au simple nombre de mouvements par mois, sans plus de précision. La question de la qualité des inventaires des marchandises sensibles n'a pas été abordée, ni les contrats de location, ni les locataires. La DGD se borne à rappeler l'obligation d'inventorier les marchandises sensibles dans l'autorisation. Il n'y a pas de vérification préalable. L'utilisation du port franc ne fait pas l'objet de réflexions approfondies (types de marchandises, estimation de la valeur, entreposage sous douane et entreposage de marchandises indigènes,...). Dans un cas, la DGD a demandé des informations supplémentaires pour pouvoir apprécier la manière de travailler de l'exploitant, la qualité et le sérieux de son travail et la qualité de la collaboration avec les douanes.

L'examen du renouvellement des autorisations d'exploitation indique que la DGD a dressé un bilan général de la situation des ports francs en 2008 et mené une réflexion d'ensemble, fournissant une base pour savoir lesquels parmi les ports francs remplissent les conditions. Cependant, cette analyse confirme que les informations demandées aux requérants vont nettement moins dans le détail que pour les EDO. De plus, c'est avant tout le respect des conditions sur un plan formel qui est pris en compte. La procédure est nettement plus simple que pour un EDO et il n'existe pas d'équivalence au rapport de réception. Dans quelques cas, la DGD a éprouvé des difficultés à s'imposer, y compris par rapport aux bureaux de douane.

---

<sup>59</sup> Selon la radio valaisanne Rhône FM : [www.rhonefm.ch](http://www.rhonefm.ch), 4 septembre 2013.

<sup>60</sup> Procès-verbal du 23 janvier 1996 et divers documents internes de l'AFD.

### 3.3 EDO : un processus d'examen plus strict, mais une tolérance existe

Sur la base de l'analyse des dossiers d'EDO sélectionnés, le CDF a constaté que l'examen des demandes est effectivement plus rigoureux que pour les ports francs. Cela va logiquement de pair avec les conditions d'octroi elles-mêmes plus précises et détaillées. Parmi les dossiers, certains EDO disposent d'une autorisation depuis 1996. Suite au changement législatif et aux évolutions techniques, les concepts d'expéditeur agréé, de destinataire agréé et d'EDO ont été adaptés en 2009. En conséquence, l'ensemble des autorisations ont dû être renouvelées, celles-ci étant valables jusqu'au 31 décembre 2012. Cette tâche a généré une importante charge de travail pour les bureaux de douane.

Parmi les dossiers examinés, tous les documents ne sont pas archivés, mais on retrouve des éléments permettant de retracer les différentes étapes. Dans un cas pourtant, un EDO n'avait plus d'existence alors qu'il était toujours au bénéfice d'une autorisation (expirant toutefois au 31 décembre 2012, comme les autres). Aucun dossier n'a pu être retrouvé. La qualité des dossiers déposés est variable ; les bureaux de douane s'efforcent de donner une appréciation générale. Un dossier parmi ceux sélectionnés est qualifié « d'exemplaire » par le bureau de douane compétent. L'examen ne repose pas seulement sur le respect formel des conditions, mais aussi sur une vérification matérielle du système (procédure, inventaire, comptabilité des stocks, etc.) ; certes, cette vérification matérielle est plus ou moins approfondie. Pour cette raison, le contrôle du système revêt une importance déterminante pour que les douanes puissent s'assurer que les conditions sont toujours respectées, voire doivent être adaptées. En effet, le rapport de réception rassemblant l'ensemble des dispositions et des conditions est un élément instaurant la confiance entre l'entreposeur et les douanes qui ne sont pas présentes sur place. Il fixe même les responsabilités du bureau de douane (système EDO, contrôles lors du dédouanement, contrôles subséquents). L'annexe 3 présente un exemple de répartition des tâches lors de l'entreposage d'une marchandise. Il est par conséquent essentiel que les conditions soient clarifiées dès le départ et vérifiées régulièrement, lors de contrôles. Les chapitres 4.3 à 4.5 abordent la question des contrôles avec leurs conséquences, ainsi que les problèmes constatés.

Pour les tâches non liées à la législation douanière, les douanes examinent généralement les conditions particulières. Les bureaux de douane et les directions d'arrondissement sollicitent l'avis de la DGD. Par exemple, les douanes vont vérifier qu'un exploitant dispose d'une autorisation de Swissmedic s'il souhaite effectuer des manipulations sur des médicaments (changer le conditionnement des médicaments). Les questions relatives à la TVA reviennent de temps à autre (commerce triangulaire ; dispositions applicables lorsqu'une marchandise exportée est entreposée dans un EDO ; stockage de métaux précieux et sociétés off-shore ; etc.). La DGD a également donné un avis par rapport à une demande d'entreposage de marchandises de haute valeur et de diamants bruts en EDO, précisant la procédure. La DGD a ainsi refusé que la zone EDO soit étendue à des *shows rooms*. Dans ce cas de figure, la DGD a estimé que les risques sont importants : risque que les clients emportent la marchandise hors de l'EDO ; difficultés de procéder à des contrôles. La DGD signale à ce propos que cette problématique ne touche pas seulement la Suisse et que d'autres administrations douanières y sont également confrontées. L'exploitant de l'EDO s'est vu signifier une interdiction de transfert des diamants bruts de l'EDO vers les *shows rooms*. Autre exemple, la DGD a refusé que des œuvres d'art entreposées dans des EDO puissent être exposées dans des domiciles privés, par exemple dans des résidences secondaires, grâce à des autorisations d'admission temporaire.

Le CDF a constaté que l'exploitation d'un EDO peut débuter avant l'octroi effectif de l'autorisation et la validation du rapport de réception. L'objectif est de ne pas entraver l'activité économique. Cependant en cas de problèmes par rapport aux conditions d'octroi (qualité de l'inventaire, système pour la comptabilité, etc.), les douanes peuvent se trouver face à des situations difficiles. Le retrait d'une autorisation accordée a en effet de lourdes conséquences.

Les entrepôts avec très peu de mouvements sont une question épineuse. Dès 1997, l'AFD se trouve confrontée à des demandes pour stocker des marchandises de haute valeur sur une longue, voire très longue durée. La DGD rappelle qu'un gérant d'EDO peut bénéficier d'une autorisation pour autant qu'il entrepose et sorte régulièrement de l'entrepôt des marchandises ; la notion de « régulièrement » a été fixée à une moyenne de 50 mouvements au moins par mois. En dépit de cet avis, les requérants ont malgré tout reçu une réponse positive ; le CDF n'a pas trouvé de trace pour comprendre comment la décision avait été motivée. On ne sait donc pas pourquoi l'AFD a octroyé des autorisations pour de tels entrepôts. Par la suite, des collaborateurs de l'AFD font la distinction entre l'entreposage à long terme (langfristige Lagerung) et l'entreposage à court terme (Warenumschlag). Afin de justifier leur demande, plusieurs requérants argumentent en se basant sur les autorisations qu'eux-mêmes ou leurs concurrents ont reçues dans d'autres arrondissements. Dans un échange de correspondances internes à l'AFD, il est reconnu que le stockage d'œuvres d'art dans des EDO est problématique ; sans mouvement, le but est véritablement un stockage de longue durée tout en bénéficiant d'optimisation fiscale.

Le rôle de la DGD est ambigu. En effet, les autorisations d'exploitation (donc la décision) sont délivrées par les directions d'arrondissement. La DGD est consultée, notamment si les arrondissements ont des doutes ou des questions. Seule la DGD est en mesure d'avoir une vue d'ensemble. Plusieurs cas montrent que la DGD offre une expertise nécessaire lors du traitement de demandes ; elle a tendance à se poser des questions plus larges. Cependant, vu de l'extérieur, la DGD ayant avant tout un rôle consultatif, il n'est pas toujours clair si elle arrive effectivement à s'imposer.

Il existe ainsi une certaine tolérance, que ce soit au niveau de l'autorisation pour un exploitant d'EDO de débuter ses activités avant le respect formel de l'ensemble des critères ; il est de même pour les EDO qui ont très peu de mouvements. Quelques exploitants estiment que les garanties sont trop élevées, surtout lorsque la valeur des marchandises est réévaluée ; ils tentent de demander une réduction des garanties, ce que l'AFD a accepté<sup>61</sup>. Le processus d'acceptation peut être relativement éprouvant pour un bureau de douane lorsqu'un requérant a peu d'expériences avec les procédures douanières et les exigences liées à la gestion d'un EDO. Cela nécessite en effet des mises à niveau et des contrôles pour s'assurer que l'exploitant a effectivement réalisé les mesures nécessaires. La qualité des informations des inventaires et leur accessibilité (les douanes disposent-elles de l'inventaire en tout temps ou ne peuvent-elles le consulter que sur place), les systèmes pour effectuer les procédures douanières électroniques (NCTS) et le système pour la comptabilité des stocks peuvent notamment être sujets à problèmes.

Ces questions sont abordées au chapitre suivant, sous l'angle des contrôles et des activités des bureaux de douane.

---

<sup>61</sup> Selon les dispositions légales, l'AFD peut renoncer à fixer des garanties.

#### 4 Activités de contrôle des douanes : grande hétérogénéité

##### 4.1 Priorité secondaire

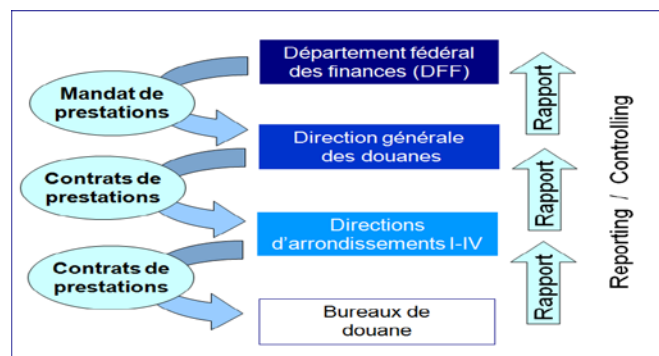
Jusqu'à fin 2012, les activités et contrôles effectués par la partie civile de l'AFD sont gérés par un mandat de prestations et deux contrats de prestations, conclu avec le Département fédéral des finances (DFF) et entre les trois niveaux qui la constituent.

La douane civile dispose d'un mandat de prestations signé par la cheffe du DFF pour une période de 4 ans. Pour la période 2009 – 2012, le mandat de prestations de la douane civile se compose de cinq éléments: bases juridiques, tâches, stratégie, cadre financier et groupes de produits. Il y a trois groupes de produits : taxation des marchandises, impôts à la consommation et redevances et processus en aval. Pour chaque produit sont définis des objectifs en matière de prestations et de résultats que l'AFD doit atteindre ainsi que des indicateurs et outils d'évaluation qu'elle doit utiliser pour mesurer leur degré de réalisation. Le mandat de prestations a un caractère global. Les entrepôts douaniers sont trop spécifiques et, de surcroît, ils ne concernent qu'une petite partie des activités des douanes. S'ils ne figurent pas explicitement dans le mandat de prestations, ils peuvent, en revanche, concerner plusieurs produits appartenant aux groupes, tels que la taxation du trafic des marchandises de commerce à l'importation et en transit et les processus de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire.

Ensuite, chaque année, la DGD conclut avec chacune des quatre directions d'arrondissement un contrat de prestations, sur la base du mandat de prestations précité. En troisième lieu, à l'intérieur de chaque arrondissement, les tâches des bureaux de douanes font l'objet d'un contrat de prestations conclu avec la direction de l'arrondissement concerné. La structure de ces contrats de prestations est analogue à celle du mandat de prestations, seuls quelques paramètres sont adaptés en fonction des arrondissements et des bureaux de douane.

Le degré de réalisation des objectifs définis font chaque année l'objet d'un rapport, des bureaux de douane aux directions d'arrondissement et des directions d'arrondissement à la DGD pour ce qui est des contrats de prestations, et de la DGD au DFF pour ce qui est du mandat de prestations. Comme les objectifs ne sont pas orientés sur les entrepôts douaniers, les résultats et chiffres sur les activités et contrôles effectués par l'AFD, et reportés chaque année, ne les concernent pas directement.

**Figure 2 : Logique du mandat et des contrats de prestations jusqu'à fin 2012**



Source : AFD, 2012

Un nouveau mandat de prestations a été délivré par le DFF à l'AFD pour la période 2013 – 2016. Sa structure est identique à celle du mandat précédant, mais la stratégie, les produits et groupes de produits ont été nouvellement définis. Ce mandat est axé sur les quatre groupes de produits suivants : fiscalité, économie, sécurité et migration, environnement et santé. A nouveau, les entrepôts douaniers peuvent être concernés par l'ensemble des quatre produits. En outre, dès 2013, il n'y a plus de contrat de prestations conclu entre les directions d'arrondissement et les bureaux de douane. Ceci devrait alléger la charge administrative des bureaux de douane.

L'activité des douanes vis-à-vis des entrepôts douaniers n'est en soi pas une priorité définie pour l'AFD. Elle est incluse dans les activités générales de l'AFD déterminées en fonction des quatre groupes de produits. Par conséquent, il n'existe pas de controlling spécifique, ni d'analyse approfondie sur ce domaine à la DGD. Les informations relatives aux résultats des contrôles sont noyées dans la masse des données. L'AFD distingue en effet entre les contrôles formels (documentaires), matériels (marchandises) ou d'entreprise, l'objectif étant d'augmenter les contrôles matériels et d'entreprise et de diminuer les contrôles formels. Il n'est cependant pas possible de mener des analyses sur les résultats des seuls contrôles liés aux entrepôts douaniers, le niveau d'information étant trop agrégé au niveau de la DGD. De plus, vu de l'extérieur, il n'est pas aisé de comprendre le lien et la cohérence entre les activités opérationnelles des bureaux de douane dans les entrepôts douaniers et les résultats du reporting (contrôle de gestion) effectué pour s'assurer que l'AFD atteint les objectifs fixés dans la convention de prestations par groupe de produits.

#### 4.2 Moins de risques, selon les douanes

Les ports francs et EDO entreposent surtout des marchandises en transit. Celles-ci présenteraient moins de risques selon l'AFD (probabilité de survenance d'un risque et conséquences financières), comparativement aux importations (risques sur la perception des droits et redevances) et aux exportations (risques sur les déclarations d'origine).

L'analyse de risques constitue l'élément central de la stratégie des douanes en matière de contrôles. Ceux-ci doivent être ciblés en fonction d'informations préalablement analysées. La DGD élabore une analyse de risques globale en reprenant la structure des produits définis dans le mandat de prestations. Il existe une version publiée de cette analyse datant de juin 2011 présentant les risques de manière générale pour le mandat de prestations 2009-2012<sup>62</sup>. En revanche, la pondération des risques (probabilité de survenance et conséquences financières) est confidentielle<sup>63</sup>. L'évaluation des risques est effectuée par les services spécialisés de la DGD en collaboration avec les directions d'arrondissement et les bureaux de douane. La situation en matière de risques doit être actualisée au moins une fois par année.

Les constats du CDF se basent en premier lieu sur l'analyse de risques 2009 – 2012. D'une part, au moment de l'analyse, il est encore trop tôt pour tirer un bilan de l'analyse de risques 2013 –

---

<sup>62</sup> Direction générale des douanes (2011). Situation en matière de risques pour le mandat de prestations pour la partie civile 2009 – 2012, Berne, Administration fédérale des douanes, 7 juin 2011.

Ce document est accessible en suivant le lien :

<http://www.ezv.admin.ch/org/04134/04176/04178/index.html?lang=fr>

<sup>63</sup> Le CDF a eu accès à ce document.



2016 ; d'autre part, les questions posées à l'AFD au cours de l'enquête par questionnaire et des entretiens portent avant tout sur l'année 2012 et les années antérieures.

Il existe des risques généraux, tels que les mentions de quantité et de valeurs incorrectes, les preuves d'origine non valables ou la falsification de documents. Parmi ceux pouvant concerner plus spécifiquement les entrepôts douaniers, citons les déclarations d'exportation sans acheminement effectif de la marchandise hors du territoire douanier. Un sous-produit de l'analyse de risques 2009 – 2012 traite du trafic de marchandises de commerce en transit. Les risques énumérés concernent avant tout les procédures de déclaration en douane (bureau de départ ou bureau de destination), en particulier des fausses déclarations, des déclarations erronées, l'absence de déclaration ou un abus de procédure (par exemple, report abusif du statut T2 pour le transit communautaire européen). Ces risques ne sont pas spécifiques aux entrepôts douaniers. Le CDF a identifié les risques suivants figurant dans l'analyse de risques de la DGD et concernant plus spécifiquement les entrepôts douaniers :

- Produits thérapeutiques non autorisés importés ou entreposés dans un entrepôt douanier.
- Entreposage et réexportations de biens stratégiques (matériel de guerre, matériel à double usage) dans ou à partir d'un entrepôt douanier sans autorisation du SECO.
- Contournement des prescriptions de la Loi sur le transfert des biens culturels.
- Soustraction des redevances par rapport aux œuvres d'art (TVA).
- Fausse déclaration ou non-déclaration d'envois de diamants bruts, en particulier dans le trafic d'entrepôt. Contournement des dispositions par la présentation de certificats falsifiés.
- TVA : attestation d'exportation de marchandises qui n'ont pas quitté effectivement le territoire douanier. Contrebande circulaire.

Les risques plus concrets relatifs aux entrepôts douaniers sont trop particuliers (inventaire, garanties financières, fiabilité des systèmes comptables,...) et ne figurent pas dans l'analyse de risques globale.

Chaque bureau de douane est compétent pour élaborer une analyse de risques qui réponde à ses besoins, en fonction de la situation locale<sup>64</sup>, mais il n'en a pas l'obligation. Il peut constituer une équipe d'analyse de risques. Il a la charge de concrétiser l'analyse de risques globale au niveau local. Chaque bureau est libre de le faire comme il le souhaite (forme, support, instruments,...) et il n'existe pas de directives fixant de standards en la matière. L'équipe d'analyse de risques du bureau fait la liaison avec la direction d'arrondissement ; elle va en outre examiner dans quelle mesure le bureau est concerné par des annonces lancées par la DGD (par exemple risques sur l'importation ou l'entreposage d'antiquités provenant de telle origine).

Les résultats de l'enquête par questionnaire auprès des bureaux de douane montrent que 9 des 12 bureaux de douane peuvent identifier des risques spécifiques aux entrepôts douaniers. Toutefois seulement 5 des 12 bureaux disposent d'une analyse de risques dédiée aux entrepôts douaniers

---

<sup>64</sup> Un bureau de douane situé sur un axe important de transit routier (Chiasso-Autostrada, par exemple) n'est pas confronté aux mêmes risques qu'un bureau de douane situé en zone de montagne avec un trafic routier transfrontalier et local (Campocogno, par exemple).

(EDO), les autres indiquant qu'elle est intégrée dans leur analyse de risques normale. Un bureau établit des profils de risques, sur la base des alertes lancées par la DGD. De plus, seul un bureau mène une analyse spécifique concernant les ports francs.

Un des risques cités (par les bureaux effectuant une analyse de risques) est lié à la faible qualité de l'inventaire des marchandises entreposées. Un inventaire de mauvaise qualité peut être dû à un manque de volonté de l'exploitant de l'entrepôt douanier ou l'utilisation d'une application informatique inadaptée. Un inventaire incomplet ne permet pas de mener des contrôles approfondis. Deux bureaux de douane (disposant d'une analyse de risques) signalent manquer de connaissances pour orienter leurs risques relatifs aux entrepôts douaniers, domaine jugé complexe, mal connu des douanes et pour lequel il manque une conscience des risques. De plus, certaines entreprises disposent « d'immenses entrepôts » et il est difficile d'avoir un aperçu rapide car les listes d'inventaires deviennent dès lors très volumineuses (listing de plusieurs centaines de pages).

Voici un aperçu des risques identifiés par les bureaux de douane concernant les entrepôts douaniers (EDO et ports francs) :

- Manipulations non autorisées.
- Marchandises mal ou non inventoriées ; nombre erroné de colis à l'entrée ou à la sortie de l'entrepôt.
- Marchandises de haute valeur ; marchandises soumises à des droits de douane élevées (suspendus tant qu'elles restent en entrepôt) ; mauvaise déclaration ; pas d'indication de valeur.
- Inventaire non tenu à jour, voire absence d'inventaire (seulement ports francs).
- Changement de statut des marchandises (T1, transit international vers T2, transit communautaire européen, soit les marchandises en libre circulation dans l'Union européenne).
- Changement du marquage au niveau des certificats d'origine (tromperie sur l'origine).
- Sorties des marchandises sans acquittement des droits et taxes / sans formalités douanières.
- Fiabilité du personnel d'un entrepôt : faible connaissance des procédures douanières ; rotation élevée.
- Non respect des prescriptions autres que douanières, en particulier les dispositions relatives au transfert des biens culturels.
- Manque de temps pour mener des contrôles approfondis.
- Sous-location des cabines non annoncée à l'exploitant et au bureau de douane (seulement ports francs).

Quatre bureaux de douane disposent d'une analyse de risques spécifique par entreprise exploitant un EDO, voire par locataires de cabines ou d'espaces pour les ports francs. Ces analyses se présentent sous des formes très variables. La plus élaborée (1 bureau) permet de spécifier des risques pour chaque entreprise (fréquence des erreurs constatés ; conséquences ; remarques par

rapport aux constats résultant des contrôles). Ils peuvent être classés selon des rubriques, par exemple, marchandises non déclarées, certificats d'origine, TVA, produits alimentaires (soumis à contingents), personnel de l'EDO, erreur relative au système informatique, respect des prescriptions autres que douanières, etc. Trois bureaux se basent sur le résultat des contrôles afin d'évaluer le risque (faible, moyen, fort). Ceci peut se faire suite aux constats observés (2 bureaux) ou en fonction des critères d'entrées / sorties des marchandises, ainsi que des mouvements annoncés (1 bureau). Un seul bureau de douane (parmi les 4 déjà cités pour les EDO) dispose d'une liste offrant une vue d'ensemble des locataires de box et cabines de ports francs avec la date des contrôles effectués et un marquage pour identifier les locataires présentant un risque avec, le cas échéant, quelques remarques. C'est basique, mais mieux que rien. Il y a, le plus souvent, un mélange entre aperçu des contrôles effectués, ceux planifiés et les risques.

Les résultats montrent que la situation en matière d'analyse de risques est très variable selon les bureaux de douane. Ceci n'est pas lié au nombre et à l'importance d'entrepôts douaniers placés sous leur responsabilité. Moins de la moitié des bureaux examinés disposent d'une appréciation des risques par entreprise pour les EDO et un seul pour les locataires de ports francs. En l'absence d'une vue d'ensemble et d'un suivi, même sous forme très basique, il paraît plus difficile d'identifier des risques spécifiques aux activités des entrepôts douaniers. Cette situation est acceptée par la DGD, puisqu'elle indique dans son analyse de risques générale que « l'approche des risques différente selon les bureaux de douane est reconnue comme un risque supplémentaire qui doit être pris en compte »<sup>65</sup>. Il existe dès lors une forte probabilité que les entreprises et les locataires d'espaces de ports francs soient traités différemment (ciblage des contrôles), selon le bureau de douane dont ils dépendent. Les différences de traitement ne sont pas la conséquence d'une identification différenciée des risques, mais tout simplement de l'absence d'une analyse de risques dédiée aux entrepôts douaniers.

#### 4.3 Type et nombre de contrôles effectués

Si les contrôles sont répartis entre contrôles formels (documents), contrôles matériels (marchandises) et contrôle a posteriori (entreprises) selon la logique du mandat de prestations, la réalité des contrôles pratiqués par les bureaux de douane dans les entrepôts douaniers est plus complexe. De plus, la situation en matière de contrôles peut varier d'un bureau de douane à un autre. Les informations utilisées pour le reporting (atteinte des objectifs) n'atteignent pas un degré de détails suffisant afin de pouvoir identifier de manière systématique les contrôles effectués au niveau des entrepôts douaniers. De surcroît, certains bureaux de douane n'ont pas été en mesure de communiquer des informations précises sur le nombre de contrôles effectués. Dans la pratique, le CDF a constaté que les bureaux de douane peuvent effectuer différents types de contrôle :

- Contrôle de l'entrée / sortie effective des marchandises (EDO et ports francs)  
Ce contrôle a pour but de vérifier l'entrée et la sortie des marchandises : annonces d'arrivée (mise en entrepôt) et de départ (importation / transit). Ce contrôle peut se faire sur la base des

---

<sup>65</sup> Direction générale des douanes (2011). Situation en matière de risques pour le mandat de prestations pour la partie civile 2009 – 2012, Berne, Administration fédérale des douanes, 7 juin 2011, p. 2. Cette disposition est toujours présente dans l'analyse de risques 2013 – 2017.

documents (contrôle formel) ou sur l'examen de la marchandise sur place, voire à la frontière (contrôle matériel).

- **Contrôle de l'inventaire partiel ou total (EDO et ports francs)**  
Il se base sur l'état du stock à une date déterminée. Il doit être possible d'identifier très précisément le flux de marchandises (entrée / sortie) par rapport au stock présent à un moment précis. L'entreposeur doit être en mesure de retracer le parcours de chaque unité de marchandises, en particulier lorsqu'il y a des manipulations (*pick and pack*). De plus, l'entreposeur doit être en mesure de fournir des informations relatives au statut douanier de marchandises (marchandises indigènes, marchandises taxées, marchandises placés sous un régime douanier, etc.). La marchandise ou un échantillon de marchandises est physiquement contrôlée. Celle-ci doit pouvoir être identifiable de manière précise sur l'inventaire. Un contrôle d'inventaire total peut prendre plusieurs jours, voire plusieurs semaines.
- **Contrôle de la comptabilité matière (stock), a posteriori (EDO)**  
La marchandise n'est en principe plus dans l'entrepôt. Un tel contrôle peut avoir comme objectif de reconstituer les entrées et sorties en entrepôts. Il doit être possible de relever les mouvements et de tracer la marchandise (fil rouge) : annonce, mise en entrepôt, annonce de départ, sortie, enlèvement. Il doit y avoir une concordance entre l'enregistrement dans l'inventaire et les documents de transit. Selon le bureau de douane, les contrôles d'inventaire sont analogues aux contrôles de la comptabilité.
- **Contrôle du système (EDO)**  
Ce type de contrôle est le plus approfondi. Il permet de s'assurer que les conditions cadres à l'octroi d'une autorisation sont respectées. Il est effectué notamment lors de la mise en place d'un EDO (contrôle de réception du système), mais aussi à intervalles plus ou moins réguliers, notamment lors du renouvellement d'une autorisation. Le bureau de douane vérifie différents points : le respect des processus (annonce, identification de la marchandise) ; la validité des personnes de contact ; la conformité de l'infrastructure (locaux prévus pour les différents types de marchandises avec plan précis) ; la garantie de l'exactitude de l'inventaire ; la fiabilité de l'application informatique pour gérer l'inventaire et les stocks avec toutes les informations requises. Lorsque des points ne sont pas conformes, des modifications peuvent être exigées. Un contrôle subséquent est effectué afin de voir si les améliorations promises ont été apportées. Un bureau de douane procède également à des contrôles de comptabilité et des contrôles d'inventaire dans le cadre d'un contrôle du système ; il sélectionne en outre des dossiers de transport afin de procéder à des vérifications approfondies. Au total, ce bureau de douane examine 25 points principaux différents.
- **Contrôle des garanties financières (EDO)**  
Il s'agit de vérifier la validité des garanties fournies, ainsi qu'une éventuelle adaptation en fonction de l'évolution de la valeur de la marchandise entreposée. Pour mémoire, les garanties correspondent à 2% de la valeur moyenne annuelle de la marchandise entreposée.

Dans l'enquête par questionnaire auprès des bureaux de douane, le CDF a cherché à connaître le nombre de contrôles (hors contrôles formels) effectués en 2012. Seuls 10 bureaux de douane ont pu fournir des informations avec un degré de détails suffisant pour pouvoir être comparées.

L'encadré suivant présente une synthèse des résultats obtenus.

**Encadré 4 : Nombre de contrôles effectués par les bureaux de douane dans les EDO en 2012 (N=10), à l'exception des contrôles formels**

<ul style="list-style-type: none"> <li> <p>■ <b>Nombre total de contrôles en EDO :</b>           <b>391</b></p> <p><i>Parmi ceux-ci, 3 bureaux annoncent entre 2 et 5 contrôles, 6 bureaux entre 20 et 61 contrôles, 1 bureau 148 contrôles.</i></p> </li> <li> <p>■ <b>Nombre de contrôles matériels<sup>66</sup> :</b>           <b>135 dont 117 lors de la sortie d'entrepôts</b></p> <p><i>6 bureaux déclarent entre 0 et 4 contrôles 4 bureaux entre 23 et 50 contrôles.</i></p> </li> <li> <p>■ <b>Nombre de contrôles de systèmes :</b>           <b>33</b></p> <p><i>2 bureaux ont indiqué n'avoir pas procédé à ce type de contrôle en 2012 5 bureaux ont effectué entre 2 et 3 contrôles 3 bureaux entre 5 et 10 contrôles.</i></p> </li> <li> <p>■ <b>Autres contrôles (inventaires, garanties, comptabilité des stocks,...) :</b>           <b>223</b></p> <p><i>5 bureaux annoncent entre 0 et 8 2 bureaux entre 14 et 23 2 bureaux entre 30 et 90.</i></p> </li> <li> <p>■ <b>Nombre de contrôles moyen par rapport au nombre d'EDO : 2,5 contrôles en moyenne par EDO</b></p> <p><i>7 bureaux annoncent entre 0,1 et 1,7 contrôle 3 bureaux entre 2 et 9,3 contrôles.</i></p> </li> </ul>
--

Si en moyenne 2,5 jours sont nécessaires pour procéder à un contrôle de système, 3 bureaux consacrent moins de 1,5 jour, alors qu'un bureau prévoit 5 jours de travail. Il existe de grandes disparités selon les bureaux de douane. Le CDF a constaté que le nombre de contrôles n'est pas lié à la densité des EDO ni aux valeurs entreposées. Le lien entre les activités de contrôle et le nombre, voire la taille des EDO est faible. Ceci peut dépendre de l'importance accordée par le bureau de douane à ce domaine jugé souvent comme secondaire. Par exemple, un bureau de douane a déclaré que les EDO entreposant des marchandises de haute valeur présentent très peu de risques : peu de mouvements, pas de risques fiscaux liés à l'importation. Pour ce bureau, les contrôles dans ces EDO ne sont pas une priorité.

La catégorie « autres contrôles » est celle où figure le plus grand nombre de contrôles pratiqués. Ceci traduit une certaine logique dans la mesure où les EDO doivent faire l'objet de contrôles spécifiques et ciblés (inventaires, comptabilité des stocks, garanties financières). Cependant, les bureaux de douane n'ont pas communiqué d'informations spécifiques sur les autres contrôles relatifs aux procédures non douanières (biens culturels, diamants, etc.). Sur ces aspects particuliers, des explications complémentaires sont apportées dans les encadrés 5 (diamants

<sup>66</sup> Selon un bureau de douane, les contrôles matériels pratiqués dans une entreprise qui dispose des autorisations EDO, Destinataire agréé (DA) et Expéditeur agréé (EA) sont comptabilisés de manière très diverse ; les contrôles matériels seraient enregistrés sous les catégories DA ou EA. La situation est claire seulement pour les exploitants qui ne disposent que du régime EDO.

bruts) et 6 (biens culturels). La fréquence des contrôles de système est également variable selon les bureaux de douane et peut dépendre des ressources à disposition. En définitive 20% des EDO ont eu un contrôle système en 2012. Quelques bureaux ont déclaré n'avoir pas pu effectuer l'ensemble des contrôles planifiés. Dans ce cas, ils sont reportés ultérieurement. La révision des autorisations pour l'exploitation d'un EDO a été invoquée comme source de travail supplémentaire, mais ce faisant, tous les EDO devraient avoir connu un contrôle de système entre 2009 et fin 2013. D'une manière plus générale, un bureau de douane a déclaré avoir comme objectif de procéder au moins à un contrôle approfondi par EDO chaque année (donc hors contrôles formels).

#### **Encadré 5 : Contrôle du commerce des diamants bruts<sup>67</sup>**

Avec l'entrée en vigueur de l'Ordonnance sur les diamants, le 1 janvier 2003, la Suisse a mis en place le système de certification du processus de Kimberley qui vise à empêcher l'accès des diamants du sang aux marchés légaux, ces diamants étant utilisés pour financer des conflits armés. Le processus de Kimberley compte à ce jour une cinquantaine d'Etats membres. L'importation, l'exportation ainsi que l'entrée et la sortie d'un EDO ou d'un port franc de diamants bruts n'est possible que si ceux-ci sont accompagnés d'un certificat délivré par un participant au processus (art. 3,4 et 7). L'art. 10 précise que les contrôles à la frontière incombent à l'administration des douanes. Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2011 et le 30 septembre 2012, la Suisse a délivré 674 certificats pour des diamants bruts.

A la fois l'AFD et le SECO mènent des contrôles : l'AFD principalement lors de l'entrée et de la sortie de l'entrepôt ; le SECO auprès des négociants actifs en Suisse. Cinq bureaux de douane seulement sont habilités à traiter les diamants bruts : Berne, Basel Flughafen, Basel Sankt Jakob, Genève-Aéroport et Zürich Flughafen. Ceux-ci consacrent environ 2,3 postes (équivalent plein temps) pour les activités de contrôle<sup>68</sup>. La quasi-totalité des diamants bruts est déclarée au bureau de Genève-Aéroport. Le bureau de douane effectue un contrôle formel, c'est-à-dire un examen des documents : certificat valable et complet ; comparaison entre le certificat et les documents accompagnant (factures, bon de livraison, etc.) ; provenance des diamants (pays signataire du processus de Kimberley). Il peut également procéder à un contrôle matériel, autrement dit à un contrôle de la marchandise et de la conformité avec les documents. Le bureau de douane peut ensuite effectuer des contrôles a posteriori, en particulier les contrôles d'inventaire ou lors de suspicion de fraude. Le SECO peut également effectuer des contrôles auprès des importateurs ou exportateurs.

Dans les faits, les bureaux de douane procèdent avant tout à des contrôles formels. Lors de la sortie de l'entrepôt en vue d'une expédition vers l'étranger, les diamants bruts reçoivent un certificat suisse octroyé par un collaborateur des douanes. Les informations relatives aux certificats sont gérées par le SECO qui les enregistre dans une base de données. En cas de doute sur les certificats, les douanes informent le SECO. Des contrôles matériels sont rares ; il est en effet très difficile d'identifier l'origine et d'apprécier la qualité tout comme la valeur des diamants bruts, sans connaissances spécifiques. De plus, il n'est pas aisé de reconnaître un diamant brut pour des non-spécialistes. Certains diamants restent très peu de temps en entrepôt ; il est souvent difficile

<sup>67</sup> Les informations proviennent du travail de diplôme que Patrick Schumacher a réalisé dans le cadre de son DAS en évaluation. Schumacher, Patrick (2013). Evaluation der Umsetzung des Kimberley-Prozesses in der Schweiz, Nachdiplom Studium Evaluation, Universität Bern.

<sup>68</sup> Estimation de Patrick Schumacher. La DGD dispose de 0.2 poste et le SECO, 1.4 poste.

d'obtenir des informations complémentaires satisfaisantes de la part des négociants, même s'il arrive que la déclaration de valeurs ait été sensiblement modifiée entre l'entrée et la sortie de l'entrepôt. En outre, les négociants en diamant n'ont pas l'obligation d'être enregistrés auprès du SECO.

Lors d'une *review visit* organisée dans le cadre du Processus de Kimberley en 2004, les experts ont estimé que le processus de certification fonctionne correctement en Suisse, mais ont recommandé une amélioration du système de contrôle, en particulier au niveau des contrôles matériels (poids et valeur), ainsi qu'une obligation d'annonce pour exercer le négoce des diamants bruts. Ces éléments ont été repris lors de la visite de 2012<sup>69</sup>.

Ni le SECO, ni l'AFD ne disposent de chiffres sur le nombre de certificats illégaux, de diamants frauduleux ou non déclarés découverts, même si ceci figure bien présent dans l'analyse de risques. Le nombre de cas serait toutefois faible.

La question des ressources que le bureau de douane a à sa disposition, ou qu'il entend consacrer à ce domaine, joue également un rôle dans les activités de contrôle. Toutefois, ce n'est pas seulement le nombre de personnes affectées aux entrepôts douaniers qui compte, mais leur expérience et connaissance du domaine. La rotation du personnel complique la situation, étant donné que les douaniers sont affectés à des tâches pour une durée déterminée avant de passer à un autre secteur d'activités. Tout dépend de l'organisation du bureau de douane. Plusieurs bureaux de douane disposent de sections spécifiques aux questions touchant les entrepôts bénéficiant du statut d'EDO, d'expéditeur agréé et de destinataire agréé. Un bureau de douane dispose de surcroît d'une équipe spéciale pour les contrôles de système.

Sur la base des informations fournies par 10 bureaux de douane, le CDF a estimé le nombre de personnes affectées aux EDO et aux DFD<sup>70</sup> :

- Environ 35 personnes sont actives dans le domaine des EDO ; ceci correspond à 22 postes équivalents plein temps pour 144 EDO. Les 10 bureaux consacrent environ 3% de leurs effectifs pour les EDO.
- Environ 20 personnes sont actives dans le domaine des ports francs ; ceci correspond à environ 10 postes équivalents plein temps pour 7 ports francs. Les 5 bureaux de douane concernés consacrent 2,7% de leurs effectifs pour les ports francs.

Ces résultats indiquent que la part des effectifs pour les EDO est nettement plus faible que pour les ports francs, alors que les exigences en matière de contrôle sont plus élevées pour les EDO que pour les ports francs. Il existerait donc une plus grande productivité au niveau des activités de contrôles dans les EDO que dans les ports francs. Cette situation s'explique du fait que, pour les ports francs, les douanes ont l'obligation d'avoir un bureau sur place, ce qui mobilise du personnel et offre moins de flexibilité.

La diversité des contrôles est nettement plus réduite dans les ports francs : ceux-ci se limitent en effet aux contrôles des entrées, sorties, mouvements et de l'inventaire des seules marchandises sensibles. Il n'y a pas d'exigence de contrôle vis-à-vis de l'exploitant d'un port franc ou des locataires de cabines hormis la tenue de l'inventaire. Les 6 bureaux de douane concernés ont

---

<sup>69</sup> Les résultats ne sont pas disponibles. Le SECO n'a pas encore reçu le rapport final.

<sup>70</sup> Le CDF a revanche renoncé à estimer les coûts de personnel, étant donné la difficulté à les identifier.

indiqué avoir procédé à 841 contrôles en 2012, essentiellement des contrôles sur les entrées, sorties et mouvements des marchandises. Le bureau de douane de Zurich Aéroport a toutefois déclaré à lui seul 664 contrôles pour les deux ports francs placés sous sa responsabilité, alors que le bureau de douane de Genève-Routes n'en a déclaré que 118. La situation est ainsi très variable selon les bureaux de douane : les petits ports francs sont considérés comme étant bien connus par les bureaux de douane compétents. Un bureau de douane a ainsi signalé effectuer un contrôle d'inventaire des marchandises sensibles une fois par an par entrepositaire. Des contrôles de sécurité sont également pratiqués. D'une manière plus générale, il demeure difficile de savoir combien de contrôles d'inventaire ont été opérés, de même que des contrôles pour les aspects non douaniers (biens culturels, etc.)<sup>71</sup>. Leur nombre serait cependant très variable selon les bureaux de douane. Un seul dispose d'un listing avec la liste des contrôles effectués selon les entrepositaires (locataires) et un marquage indiquant les risques suite aux résultats du contrôle.

Mener des contrôles dans des ports francs peut être rendu plus difficile pour de simples raisons d'accessibilité. En effet, le locataire ou l'ayant-droit doit être présent lors du contrôle matériel ou de l'inventaire. Ceci peut demander un temps d'intervention élevé. Le bureau de douane va réagir s'il y a un profil de risque général (biens culturels) ou particulier (personne ou société) émis par la DGD, voire selon les informations transmises au niveau de la direction d'arrondissement. L'exploitant du port franc peut annoncer des cas douteux, notamment lorsque le locataire ne paie plus son loyer depuis plusieurs mois, ou ne donne plus signe de vie.

Les résultats des activités de contrôle sont présentés au chapitre suivant.

#### 4.4 Résultats des contrôles et sanctions : difficile d'avoir une vue d'ensemble

Il est difficile d'avoir une vue d'ensemble synthétique des résultats et conséquences des contrôles. Les détails des contrôles ne sont pas inventoriés sur une base homogène et il n'est pas toujours possible de retrouver l'information concernant les entrepôts douaniers (niveau d'agrégation des données trop élevé). La qualité des informations est très variable selon les bureaux de douane. Les informations se trouvent le plus souvent dans les protocoles (comptes rendus) de contrôle, pratique généralement utilisée par les bureaux de douane pour les contrôles de systèmes, voire pour les contrôles en entreprise. Les données peuvent ensuite être synthétisées sous la forme d'un tableau incluant la planification des contrôles par entreprise, les contrôles effectués et une appréciation du risque. Cette pratique reste cependant à l'initiative du bureau de douane. Parmi les bureaux analysés, quatre seulement ont recours à cette pratique. A l'inverse, un bureau indique se baser uniquement sur les informations enregistrées sur la base de données ARGOS utilisées pour le reporting général à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013. En principe, toutes les informations relatives aux contrôles effectués peuvent se retrouver dans cette nouvelle base de données ; le potentiel d'analyse reste cependant à découvrir, le système n'étant en exploitation partielle que depuis le début de l'année 2013. Ce bureau estime de surcroît qu'il n'est pas nécessaire d'établir des rapports étant donné qu'il ne considère pas les entrepôts douaniers comme une source de problèmes.

---

<sup>71</sup> Les encadrés 5 (processus de Kimberley) et 6 (trafic illicite de biens culturels) donnent des indications supplémentaires sur les activités de contrôle.



Sur la base des informations obtenues, le CDF a hiérarchisé les résultats des contrôles, selon trois catégories :

- Erreurs constatées sur les indications relatives aux marchandises lors des déclarations en douane (entrée / sortie) :  
Il s'agit d'erreurs décelées par exemple lors des contrôles formels, sur les documents douaniers. C'est une des tâches de base des douanes. Ces erreurs concernent par exemple des indications lacunaires sur les marchandises (nombre, valeur, composition, origine, etc.). Par exemple, une bouteille de vin est taxée différemment selon son taux d'alcool. Si l'erreur ne se répète pas, les douanes considèrent qu'il n'y avait pas d'intentionnalité. Une simple correction est appliquée. Des erreurs plus importantes peuvent être découvertes, comme des marchandises non déclarées. Si les erreurs sont répétitives, alors le bureau de douane peut décider de mener des investigations plus approfondies. A titre d'illustration<sup>72</sup>, une entreprise qui débute l'exploitation d'un EDO peut manquer d'expérience et faire des erreurs relativement fréquentes. Le bureau de douane va garder cet EDO sous « contrôle » jusqu'à ce qu'il effectue les formalités correctement (tarif, déclaration d'origine, procédure douanière utilisée, etc.). Ce peut être par exemple le cas d'un EDO utilisé pour l'entreposage de marchandises avant la mise en libre pratique en Suisse (importation).
- Irrégularités constatées lors des contrôles d'inventaire et de stock :
  - Inventaire incomplet : des pièces n'y figurent pas.
  - Données ne figurant pas dans l'inventaire : propriétaire de la marchandise, valeur, pays de provenance, numéro de certificat Kimberley pour diamants bruts.
  - Inventaire non mis à jour ; parfois, les objets ont certes été déclarés, mais ne sont pas indiqués sur l'inventaire.
  - Entreposage dans une zone non prévue pour les marchandises qui ne sont pas dédouanées (marchandises qui ne sont pas dans la zone EDO).
  - Indication d'origine non conforme (produits horlogers assemblés en Chine portant la mention Swiss made).Une mise en conformité de l'inventaire peut être demandée dans un délai fixé. Si les marchandises ne sont pas identifiables (marchandises indigènes ou marchandises non dédouanées) à cause d'un inventaire défaillant, alors elles sont soumises aux droits et taxes comme si elles étaient importées.
- Erreurs constatées lors des contrôles de système (comptabilité matière)
  - Irrégularités parfois massives dans la tenue du système comptable : absence de traçabilité de la marchandise (entrées / sorties ; mouvements) ; non concordance des informations ; documentation manquante ; données insuffisantes sur le destinataire ; information sur le statut relatif au transit (T1 ou T2).Parfois des irrégularités sont constatées dans le même entrepôt depuis plusieurs années. En cas d'irrégularité, l'exploitant est tenu de mettre son système à jour. Le bureau de douane effectue ensuite un ou plusieurs contrôles subséquents afin de s'assurer qu'il n'y a plus de défaillances.

---

<sup>72</sup> Situation observée par le CDF.

Les sanctions dépendent de la nature de l'irrégularité ou de l'infraction constatées. Celles-ci comprennent les mesures administratives et les procédures pénales. Les procédures pénales sont engagées lors d'infractions constatées sur les redevances douanières, les fraudes sur l'origine ou les fraudes sur les entrées et sorties de marchandises. D'après les informations obtenues, il y a peu de procédures pénales engagées à l'encontre des exploitants d'entrepôts douaniers ou des locataires de ports francs. Lorsqu'il s'agit d'une infraction à la législation non douanière, les douanes ne sont pas informées des résultats de l'enquête. Les mesures administratives portent sur le non respect des conditions d'exploitation d'un entrepôt. Elles peuvent aller d'une exigence de mise en conformité à un retrait de l'autorisation d'exploitation d'un EDO. Avant de prononcer une décision définitive de retrait, l'AFD communique tout d'abord un avertissement avec une menace de retrait. Selon les informations à disposition du CDF, trois décisions de retrait ont été prononcées entre 2011 et 2012. Elles concernent des irrégularités graves dans la tenue de l'inventaire, parfois cumulées avec des infractions sur les redevances ou taxes perçues. Il demeure cependant difficile de savoir si ces cas sont exceptionnels. De plus, il arrive que des irrégularités soient constatées depuis plusieurs années, dans un cas depuis 10 ans. Le retrait de l'autorisation n'est utilisé qu'en dernier ressort<sup>73</sup>. Sur la base des informations fournies par deux bureaux de douane ayant sous leur responsabilité un nombre significatif d'EDO, il s'avère que cinq EDO dans chacun de ces deux bureaux ont commis des infractions entre 2010 et 2012 avec comme conséquences des mesures administratives et/ou sanctions pénales.

Pour les ports francs, la situation est différente dans la pratique. En effet l'exploitant d'un port franc déclare ne pas être responsable de la marchandise entreposée par ses locataires. Donc la menace de retrait d'une autorisation d'exploitation perd ici son sens et son caractère préventif. Les irrégularités ou infractions concernent les locataires. En cas d'infraction grave ou si le locataire n'est pas en mesure de régulariser sa situation (inventaire des marchandises sensibles incomplet), des scellés sont posés sur la cabine. Si de tels cas se présentent de temps à autre, il demeure actuellement impossible d'avoir une estimation de leurs nombres et des sanctions effectivement prononcées. Il a également été observé que des biens culturels peuvent changer de cabines, voire d'entrepôts, lorsqu'un contrôle est annoncé. En cas de non respect d'un inventaire pour les biens culturels, il n'y a pas de sanction pénale. A titre de comparaison, avant l'introduction de la LTBC, un transitaire qui faisait une fausse déclaration lors de l'importation d'œuvres d'art n'était passible que d'une amende de 100 francs, ce qui était fort peu dissuasif. Depuis l'entrée en vigueur de la LTBC, une fausse déclaration peut entraîner une amende jusqu'à 100'000 francs, voire une peine d'emprisonnement d'un an<sup>74</sup>. L'encadré 6 expose la situation particulière du trafic illicite des biens culturels et des contrôles effectués (mise en œuvre de la LTBC).

---

<sup>73</sup> Selon l'art. 109 de la Loi fédérale sur les douanes concernant les déclarants en douane professionnels, l'administration des douanes peut interdire aux personnes n'ayant pas les aptitudes requises ou ayant enfreint la législation douanière d'établir des déclarations douanières et d'exercer toute activité dans le cadre de la procédure douanière.

<sup>74</sup> Selon l'article 24 de la LTBC.

### Encadré 6 : Trafic illicite de biens culturels

Un ouvrage publié en 2012 fait le point sur la mise en œuvre des conventions internationales, la coopération entre les Etats et le trafic illicite de biens culturels<sup>75</sup>. Il a une approche plutôt juridique. La quatrième partie de cet ouvrage est spécifiquement consacrée à l'efficacité du système suisse contre le trafic illicite de biens culturels. Différentes pistes sont proposées visant à améliorer la protection des biens culturels : développer les accords bilatéraux, renforcer les programmes de formation des autorités de surveillance, créer des bases de données, par exemple sur les fouilles clandestines. Si le système mis en place pour l'application de la LTBC montre une utilité, il ne répond pas à toutes les questions que pose le trafic illicite de biens culturels. La convention UNIDROIT de 1995 est perçue comme un complément nécessaire à la LTBC. L'auteur mentionne en outre que : « Les autorités douanières jouent un rôle fondamental dans la bonne exécution de la LTBC car elles se trouvent au cœur des importations et des exportations de biens culturels. Le contrôle aux frontières de la licéité des transferts de biens culturels constitue la première mesure d'application concrète des législations portant sur la protection des biens culturels. »<sup>76</sup> Jusqu'en 2009, l'OFC a confirmé 75 cas de biens culturels d'origine douteuse entraînant des poursuites pénales cantonales ; ces cas découverts font partie d'environ 300 annonces des douanes concernant l'interception de biens culturels suspects<sup>77</sup>. On ne sait cependant pas quelle part implique des ports francs ou des EDO.

Les douanes sont tenues de contrôler le transfert des biens culturels à la frontière, en particulier les déclarations d'importation, d'exportation ou de transit (art. 19 LTBC). Elles peuvent demander un soutien ou une expertise à l'Office fédéral de la culture (OFC), voire à l'Office fédéral de la police (Fedpol) concernant ces déclarations, par exemple pour déterminer la provenance du bien culturel suspect (vol, fouilles illicites, fausse déclaration, autorisation d'exportation incorrecte ou frauduleuse,...). Les bureaux de douane n'ont pas de spécialistes en matière d'œuvres d'art et de biens culturels<sup>78</sup>. L'OFC a pour mission de déterminer si les cas annoncés par les douanes sont suspects et doivent faire l'objet d'une poursuite pénale. La détermination de la valeur d'un bien culturel est du ressort des douanes. Le contrôle des inventaires est de la seule compétence des douanes ; elles seules peuvent se prononcer sur leur qualité. Les contrôles d'inventaire dans les ports francs ont débuté en 2007. Les profils de risques sont identifiés en commun entre l'OFC, la DGD et les bureaux de douane concernés. Les douanes ne sont cependant pas en mesure de contrôler toutes les déclarations relatives aux biens culturels. A titre d'illustration, le bureau de douane de Genève-Routes, responsable du port franc de la Praille, traite en moyenne 250 déclarations par mois pour l'entreposage de biens culturels.

L'OFC dispose de quelques chiffres sur les cas annoncés: de 2005 à 2012, 587 cas suspects ont

---

<sup>75</sup> Boilat, Marie (2012), *Trafic illicite de biens culturels et coopération judiciaire internationale en matière pénale*. Genève, Schultess éditions romandes, Etudes en droit de l'art.

<sup>76</sup> Boilat, Marie (2012), p. 73.

<sup>77</sup> Boilat, Marie (2012), p. 74.

<sup>78</sup> A titre d'exemple, un sarcophage romain entreposé au port franc de Genève-La-Praille et soupçonné de provenir de fouilles illicites a été saisi fin 2010 lors d'un contrôle des douanes en grande partie grâce à un jeune diplômé en archéologie qui effectue alors un stage aux douanes. La presse évoque que la galerie incriminée a déjà eu des ennuis judiciaires aux Etats-Unis et en Egypte dans des affaires de trafic d'antiquités.

Source : « Bataille acharnée pour le sarcophage romain bloqué aux Ports francs » in *Le Temps*, 28 avril 2012.

été annoncés par les douanes. 126 cas ont entraîné une procédure formelle et ont été transmis aux autorités judiciaires cantonales, soit un peu moins d'une vingtaine par an. Parmi ceux-ci, 56 ont abouti à une condamnation pénale, soit un cas sur deux, ce qui est considéré comme un bon résultat par l'OFC. Cependant, on ne sait pas dans quelle mesure les cas suspects ont été découverts dans des entrepôts douaniers. L'OFC est en outre tenu de contrôler le respect du devoir de diligence, selon lequel les commerçants d'art sont tenus de conserver des informations lors de la vente d'un bien culturel<sup>79</sup>. Un contrôle des transactions dans les entrepôts douaniers est donc possible, mais rarement pratiqué, faute de ressources.

Etant donné qu'il n'existe pas d'informations exhaustives sur les résultats des contrôles et leurs conséquences, il demeure difficile d'en apprécier l'efficacité. Il n'est pas possible de connaître la part des contrôles ayant permis de découvrir une irrégularité, ni de connaître la fréquence des irrégularités constatées. Chaque bureau de douane dispose d'une très grande liberté d'appréciation. Certains estiment que les risques sont très faibles, donc qu'il n'est pas nécessaire de mener des contrôles trop approfondis, ni d'avoir des informations détaillées sur les résultats. D'autres mènent des contrôles, mais ne constatent pas d'irrégularités. D'autres encore effectuent des contrôles pointus, documentés et trouvent des irrégularités. Le CDF a constaté que le bureau de douane qui consacre plus de temps et donc davantage de ressources pour effectuer des contrôles d'entreprise (temps consacré pour un contrôle de système, en particulier) est aussi celui qui trouve un nombre plus élevé d'irrégularités.

Les sanctions existent, mais le retrait d'une autorisation n'est utilisé qu'en dernier ressort. Cette possibilité est très lourde de conséquences puisqu'elle entraîne la fin d'activité, voir l'interdiction d'activité prononcée à l'encontre des personnes. Mais elle a un effet dissuasif important dans la mesure où le milieu des transitaires et entreposeurs est relativement petit. Etant donné que le régime même de l'EDO fonctionne sur le principe de la confiance et offre une grande souplesse, il est très important que le non-respect des conditions d'exploitation et les irrégularités soient sanctionnés.

#### 4.5 Qualité des inventaires et entreposage mixte : problèmes récurrents

Avec l'enquête par questionnaire, le CDF a cherché à savoir la nature des problèmes constatés par les bureaux de douane, si ceux-ci sont liés à des types de marchandises particulières ou si les problèmes relevés concernent toujours les mêmes entreprises. L'idée est également de déceler les problèmes récurrents.

Les réponses fournies sont hétérogènes : parmi les 12 bureaux examinés, 5 bureaux indiquent n'avoir pas de problème récurrent avec les EDO placés sous leur responsabilité, 8 ne signalent pas de problème sur des marchandises spécifiques entreposées dans des EDO et 9 ont répondu ne pas avoir de difficulté avec les garanties financières. Un seul bureau indique avoir des problèmes récurrents dans ces trois domaines. Concernant les ports francs, des problèmes récurrents relatifs aux entrepositaires (locataires) et aux marchandises sont relevés par deux bureaux de douane. Le CDF distingue différents types de problèmes.

---

<sup>79</sup> Selon les articles 16 et 17 de la LTBC.

- Exploitants d'EDO :
  - EDO ayant de grands volumes de marchandises, beaucoup de mouvements (provenance des marchandises, origine des marchandises, espaces d'entreposage). Il est difficile de s'assurer de la traçabilité de la marchandise.
  - EDO ne disposant pas d'une application informatique adaptée pour les inventaires relatifs à la comptabilité matière ; inventaire non mis à jour et incomplet ; inventaire sous des formes multiples (pas de standard) difficultés pour tracer la marchandise.
  - EDO mélangeant différents types de marchandises : marchandises indigènes et marchandises en transit.
  - Montage complexe : le détenteur de l'autorisation n'est pas propriétaire de l'infrastructure ; sous-traitance ; délégation de compétences ou de tâches à d'autres sociétés (gestion du stock et de l'inventaire par exemple), d'où une dilution des responsabilités et une difficulté de retrouver le fil rouge pour la comptabilité matières.
  - Espaces d'entreposage difficilement accessibles pour les douanes.
  - Exploitant n'indiquant pas toutes les informations requises pour les déclarations en douane : les documents douaniers fournis comportent des lacunes afin de pouvoir identifier le propriétaire de la marchandise.
  - Problèmes au niveau du personnel de l'EDO : manque de connaissances avec les prescriptions et formalités douanières ; forte rotation du personnel ; délégation de compétences inadaptée.
- Marchandises entreposées en EDO :
  - Les marchandises qui ne peuvent pas être physiquement séparées (céréales dans un silo, par exemple) entre marchandises indigènes et marchandises en transit.
  - Entreposage de tabac ou de médicaments sans autorisation adéquate (aussi ports francs).
  - Marchandises sujettes à la fraude carrousel (téléphones portables, par exemple) de la part de sociétés mises en faillite (aussi ports francs).
  - Marchandises déclarées pour exportation, par exemple des montres, qui ne quittent pas le territoire douanier suisse (aussi ports francs).
- Garanties financières :

Le calcul des garanties financières a été simplifié en 2012 et est désormais fixé uniquement en fonction de la valeur de la marchandise (taux fixe de 2%, impôts et taxes non calculés). Deux bureaux de douane ont signalé des différences significatives entre la valeur des marchandises entreposées et les garanties financières fournies. Dans ce cas, le montant des garanties doit en principe être revu à la hausse. Les entreprises concernées peuvent alors essayer de négocier une augmentation plus faible que prévu. Ceci concerne avant tout les marchandises de haute valeur.
- Ports francs :
  - Inventaire incomplet ou non tenu correctement à jour (changement de propriétaire, par exemple).
  - Indication erronée de la valeur, en particulier pour les biens culturels.
  - Marchandises de haute valeur (pierres précieuses,...) transitant par un port franc dans un but d'optimisation fiscale à l'étranger.
  - Impossibilité de contrôler si une marchandise déclarée pour l'exportation quitte effectivement le port franc au bout de 6 mois (pas d'inventaire pour toutes les marchandises).

Les problèmes récurrents tournent autour des questions des inventaires et de l'entreposage mixte de marchandises indigènes avec des marchandises non dédouanées. La qualité des inventaires est centrale dans la mesure où ceux-ci constituent l'instrument de base pour assurer la traçabilité des marchandises. Encore faut-il qu'ils soient complets et mis à jour régulièrement, ce qui n'est pas toujours le cas. De plus, la forme et le support très varié des inventaires ne facilitent pas le travail des bureaux de douane. Le CDF a également constaté que certains bureaux de douane ne disposent pas toujours d'un accès direct et permanent à ces inventaires, notamment dans les ports francs. Le CDF ne peut que partager les préoccupations exprimées par quelques bureaux de douane relatifs à l'absence de standards minimaux en matière d'inventaires. Ceux-ci devraient être définis par la DGD. Il existe une certaine tolérance quant au caractère différencié voire incomplet des inventaires ce qui entraîne un risque d'interprétation et de mise en œuvre différente des dispositions légales. Cette tolérance existe dès l'octroi de l'autorisation d'exploitation pour un EDO.

L'entreposage mixte (marchandises indigènes et marchandises non dédouanées) constitue l'autre difficulté importante à laquelle se trouvent confrontés les bureaux de douane. Il ne leur est pas toujours aisé de distinguer entre les deux types de marchandises. L'exemple des céréales illustre facilement cette situation : dans un même silo sont stockés à la fois des produits indigènes et des produits non dédouanés, forcément mélangés. Mais cette problématique existe pour d'autres produits et les risques peuvent être accrus lorsque les marchandises subissent des manipulations. Tout dépend, là aussi de la qualité et de la fiabilité de l'inventaire. Dans le port franc, les marchandises doivent en principe être physiquement séparées, en particulier depuis que des zones de flexibilité ont été autorisées pour le stockage de marchandises indigènes. De plus, les ports francs ne doivent pas inventorier l'ensemble des marchandises. Cependant demeure présent le risque de mouvement de marchandises entre zone pour les marchandises mises en libre pratique et zones pour les marchandises non dédouanées. Ce risque a augmenté dès lors que les ports francs ont été autorisés à développer les solutions dites de flexibilisation (voir chapitre 3.2).

Or, ces questions des inventaires et de l'entreposage de marchandises mixtes ne figurent pas comme des risques au niveau de la DGD.

## 5 Conclusion

### 5.1 Conclusion générale

Le changement de la Loi sur les douanes a été une étape importante ; il a même été invoqué pour abandonner un projet de révision de la Loi sur le blanchiment (voir encadré 7). Le changement de loi a eu des effets. Les douanes ont légalement le droit d'examiner les marchandises se trouvant dans un port franc et elles peuvent effectivement procéder à des contrôles. Indépendamment du nombre de contrôles, cette annonce a eu un effet dans la mesure où des clients ont quitté les ports francs avant l'application des nouvelles dispositions légales en 2007. Le simple fait qu'il y ait des contrôles, même peu, voire très peu, est un progrès par rapport à une situation où il n'y en avait pas du tout. Dans les grands ports francs, la demande d'entreposage n'a pas diminué, au contraire. Paradoxalement, la législation actuelle peut renforcer leur attrait dans la mesure où les contrôles des douanes offrent une garantie de sérieux et minimisent le risque de trafic illicite de marchandises ; c'est même devenu un argument de vente.

#### **Encadré 7 : Lien avec le projet de révision de la Loi sur le blanchiment abandonné**

En janvier 2005, le Conseil fédéral a envoyé en consultation un projet qui proposait de soumettre à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA ; 955.0) les personnes qui font du commerce d'œuvres d'art, de métaux précieux et de pierres précieuses ou de biens immobiliers, si elles exercent leur activité à titre professionnel pour leur compte ou pour le compte d'un tiers et qu'elles reçoivent d'importants paiements en espèces. Il s'agissait de réviser la LBA afin de mettre en œuvre les 40 recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment de capitaux de 2003. Finalement, ce projet a été abandonné et la question de soumettre les activités du commerce d'œuvres d'art à la LBA écartée du fait que, pendant cette même période, sont entrées en vigueur la LTBC mais surtout la nouvelle LD avec la disposition rendant obligatoire l'inventaire de toute marchandise sensible entreposée dans un port franc. Même si les dispositions ne sont pas identiques au projet de réforme de la LBA, le Département fédéral des finances a souhaité attendre de voir les effets produits par la LTBC et la nouvelle loi sur les douanes. En 2013, le CDF n'est cependant pas en mesure d'apporter une réponse positive à l'argument selon lequel les effets de la Loi sur les douanes seraient suffisants pour justifier l'absence de révision de la LBA.

Plus concrètement, le changement de loi a entraîné une révision de l'ensemble des autorisations d'exploitation des entrepôts douaniers et une redéfinition des conditions d'exploitation. Ceci a accéléré la transformation, voire la fermeture de ports francs, même si leur déclin est antérieur et parallèle à l'essor des EDO, qui offrent des solutions plus flexibles pour la gestion des marchandises. Le paysage des entrepôts douaniers reste cependant méconnu au niveau de la Confédération, en particulier les enjeux économiques et politiques autour des entrepôts douaniers. Ces enjeux sont pourtant complexes et différents en fonction du type d'entrepôts et du type de marchandises entreposées. Le projet de révision actuel le montre, puisqu'il demeure difficile de savoir pourquoi les dispositions particulières sur les exportations sont si importantes aux yeux des acteurs économiques. Certes, dans ce domaine particulier, les milieux économiques ont tendance à refuser toute mesure visant à accroître l'intervention étatique et à limiter leurs activités, d'autant plus lorsqu'ils sont directement concernés. Le milieu des galeries d'art et du commerce des œuvres d'art s'oppose fermement à toute forme de régulation étatique et préfère l'autorégulation.

Les douanes sont également perçues comme devant faciliter et simplifier les procédures pour les échanges et non les entraver. La douane éprouve constamment des difficultés pour concilier des exigences contradictoires : d'un côté, promotion de l'économie et facilitation des procédures ; de l'autre côté, action de l'Etat et respect des conditions-cadres. Le CDF est cependant d'avis qu'une meilleure connaissance des entrepôts douaniers permettrait non seulement de mieux motiver des modifications législatives, mais aussi de mieux cibler les risques. De plus, la crédibilité de l'action des douanes est intimement liée à l'efficacité de ses contrôles.

Dans les faits, les activités des douanes dans les entrepôts douaniers sont considérées comme secondaires par rapport aux activités de contrôle des marchandises importées, puis des marchandises exportées, car ceux-ci entreposent principalement des marchandises en transit. On ne retrouve par exemple pas d'objectifs explicites concernant les entrepôts douaniers.

Par ailleurs, selon la pratique actuellement en vigueur, le bureau de douane dispose d'une très grande latitude pour concrétiser l'analyse de risques, les activités de contrôle et leurs modalités. Les informations obtenues par le CDF confirment la très grande hétérogénéité dans les activités des bureaux de douane. Le simple fait de savoir combien de contrôles ont été effectués et quelles en étaient les conséquences est déjà très compliqué. Pourtant, la traçabilité des contrôles est importante, ne serait-ce que pour le suivi interne ; en effet, la douane connaît le principe de la rotation du personnel. Il serait de ce fait nécessaire que les informations essentielles soient consignées pour garantir le transfert de connaissances. Afin de démontrer l'efficacité des contrôles, il existe un potentiel d'amélioration dans la mesure où l'AFD n'a pas été en mesure de fournir toutes les informations relatives aux contrôles effectués et à leurs résultats.

## 5.2 Réponse aux trois questions

**Question 1 : L'octroi ainsi que le renouvellement d'une autorisation pour un entrepôt douanier (ports francs et EDO) respecte-t-il les dispositions légales et les conditions définies par l'AFD ?**

Si la législation actuelle est plus précise que la précédente, il demeure toujours une marge d'interprétation. A titre d'exemple, l'AFD a la possibilité de demander des garanties pour l'exploitation des ports francs, mais ne l'a jamais concrétisée. De même, la responsabilité de l'inventaire revient théoriquement à l'entreposeur, mais elle peut être déléguée à l'entrepositaire, soit au locataire. Les conditions d'octroi sont nettement plus strictes pour les EDO que pour les ports francs, tout comme la vérification de ces conditions. Celle-ci se limite aux conditions formelles pour les ports francs : il n'y a pas de vérification de l'inventaire, ni des locataires. Certaines conditions sont difficiles à concrétiser (intérêt régional) ou ne sont pas suffisamment précises (mouvements de marchandises ; marchandises indigènes et marchandises sous douane). Pour les EDO, le processus suit le modèle existant pour l'agrément en tant que destinataire agréé ou destinataire agréé. Chaque EDO doit faire l'objet d'une autorisation délivrée par la direction d'arrondissement dont il dépend. Toutefois, un exploitant peut bénéficier de plusieurs emplacements avec la même autorisation lorsqu'il se situe sous la surveillance du même bureau de douane. Ainsi, un exploitant qui dispose de plusieurs EDO en Suisse doit effectuer à chaque fois une nouvelle demande d'autorisation auprès de l'arrondissement compétent. L'autorisation est assortie d'un rapport de réception qui consigne tous les éléments essentiels à l'exploitation correcte d'un EDO et aux contrôles des douanes. Le contrôle du système revêt ici un caractère



essentiel. Si des autorisations ont été retirées, les manquements ont parfois été constatés durant plusieurs années. Afin de faciliter les activités économiques, un exploitant peut toutefois recevoir une autorisation provisoire, même si toutes les conditions ne sont pas remplies. Il existe ainsi une certaine tolérance. De même, il n'est pas clair pourquoi les entrepôts connaissant très peu de mouvements ont malgré tout reçu une autorisation. Les entrepôts douaniers peuvent ainsi avoir une fonction de gestion de fortune individuelle ou institutionnelle, ce qui ne correspond pas à leur usage premier ni à l'esprit de la loi.

**Question 2 : Les contrôles effectués par les douanes permettent-ils de minimiser le risque d'irrégularité, d'activité illicite et de fraude des opérateurs économiques et utilisateurs de ports francs et d'EDO ?**

La situation est ambivalente, car elle est très dépendante de chaque bureau de douane. L'examen des systèmes dans le cadre des EDO garantit a priori un risque moindre. Toutefois, les activités de contrôle sont très différentes selon le bureau de douane ; elles sont exigeantes en ressources. Le CDF a constaté qu'un bureau de douane qui consacre davantage de temps pour le contrôle de système (EDO) trouve aussi plus de failles. Toutefois les activités de contrôle ne sont pas liées à l'importance des EDO et ports francs (nombre, taille, volume de marchandises, valeurs), dont le bureau de douane assure la surveillance. Les bureaux de douane qui disposent d'instruments internes plus élaborés (analyse de risques par EDO ; contrôles planifiés, réalisés et résultats ; liste des locataires pour les ports francs avec des informations sur les contrôles effectués) ont en général une meilleure connaissance des entrepôts placés sous leur responsabilité. De plus, ils sont plus à même de mentionner les cas problématiques. Les informations relatives à ces contrôles ne font pas l'objet d'une analyse synthétique, notamment au niveau de la DGD, puisque le reporting effectué pour le mandat de prestations ne le prévoit pas. Des mesures administratives et des sanctions sont prononcées, mais il n'est pas possible d'en connaître le nombre, encore moins la part des contrôles ayant abouti à des mesures administratives ou à des sanctions. Le CDF estime que les différences entre les bureaux de douane sont trop marquées et que les informations relatives aux résultats des contrôles ne sont pas suffisamment exploitées, y compris dans l'échange d'expériences et de bonnes pratiques à tous les niveaux de l'AFD (bureaux de douane, arrondissements, DGD). Cette situation est en partie reconnue, puisque la DGD mentionne dans son analyse de risques que les pratiques différenciées des bureaux de douane constituent en soi un risque.

D'une manière générale, les inventaires et l'entreposage mixte de marchandises (indigène et sous douane) sont les aspects qui posent le plus de problèmes. Viennent ensuite les applications informatiques non adaptées, le non respect des procédures douanières et les déclarations erronées, voire fausses. De plus, le contrôle des entrepôts douaniers est une activité qui demande des connaissances particulières et de l'expérience. Ce constat est encore plus flagrant pour le respect des législations non douanières. De tels profils peuvent manquer dans les bureaux de douane.

Le risque de réputation doit être davantage pris en compte, même s'il est encore difficile à apprécier au niveau des arrondissements et des bureaux de douane. Ces derniers doivent y être davantage sensibilisés. Comme cela a été montré dans l'analyse, la DGD s'y est référée pour rejeter une demande d'entreposage et de manipulation dans un port franc (risque de fraudes aux

prescriptions douanières), alors que l'arrondissement avait donné un avis positif. La DGD a ainsi montré qu'il était possible de s'opposer à une demande lorsque les activités projetées vont à l'encontre des intérêts des autorités douanières suisses et étrangères. La référence à cette disposition est explicitement prévue par la loi actuelle, depuis sa révision en 2005.

**Question 3 : Pourquoi existe-il des différences entre les ports francs et les EDO au niveau des conditions et des dispositions légales ?**

Les différences sont principalement dues à l'évolution historique. Les ports francs étaient auparavant considérés comme territoire étranger ; les douanes n'avaient pas de base légale pour contrôler les marchandises entreposées. Les EDO ont toujours été considérées comme faisant partie du territoire douanier. De plus, les conditions relatives aux EDO sont proches, voire analogues, des conditions nécessaires pour recevoir une autorisation de destinataire agréé ou d'expéditeur agréé. La révision de la loi a eu comme conséquence que les ports francs font désormais partie intégrante du territoire douanier. Au niveau des dispositions légales, les différences sont limitées et il existe beaucoup d'analogies entre les deux modèles d'entrepôt. La différence fondamentale réside dans la nécessité d'inventorier l'ensemble des marchandises pour les EDO et seulement les marchandises sensibles pour les ports francs. Autre différence importante, la présence obligatoire d'un bureau de douane pour les ports francs qui contribuerait à garantir son bon fonctionnement. Ceci n'explique cependant pas entièrement pourquoi les conditions à remplir sont nettement plus rigoureuses pour un EDO et pourquoi les douanes n'examinent pas plus en détails les locataires des ports francs et leurs inventaires. La limitation de l'inventaire aux seules marchandises sensibles prévue au niveau de la loi ne paraît pas se justifier, si ce n'est que cela représente un avantage comparatif des ports francs par rapport aux EDO.

## 6 Recommandations et prises de position

### 6.1 L'esprit de nos recommandations

Le CDF estime nécessaire de clarifier le rôle dévolu aux entrepôts douaniers ainsi que de définir une stratégie en la matière. Par ailleurs, il existe un potentiel d'améliorations afin d'accroître l'efficacité des contrôles menées par les douanes. En effet, la situation actuelle n'offre pas de garanties suffisantes afin de s'assurer de l'efficacité des contrôles. Plusieurs bureaux de douane ont eux-mêmes indiqué la nécessité d'avoir des progrès dans ce domaine. Il s'agit de :

- Développer l'analyse de risques vis-à-vis des entrepôts douaniers afin d'avoir une appréciation par entrepôt et en définitive de mener des contrôles ciblés.
- Garantir que les entrepôts douaniers sont bien utilisés pour leurs fonctions de base.
- Avoir moins de situations locales propres à chaque bureau de douane et donner plus de cohérence à l'activité de l'AFD dans le domaine des entrepôts douaniers. Il convient en outre de s'inspirer des bonnes pratiques existantes.
- Renforcer l'aspect préventif des contrôles.

L'activité des douanes vis-à-vis des entrepôts douaniers devrait présenter des garanties afin de limiter les activités illicites, frauduleuses et contraires aux intérêts des douanes. Elle constitue un pilier essentiel y compris dans une perspective plus large liée aux aspects non douaniers : lutte anti-fraude (douanière et fiscale), lutte contre le commerce de biens culturels illicites, lutte contre le blanchiment, etc... Son action doit minimiser le risque de mauvaise utilisation ou d'utilisation détournée des entrepôts douaniers.

La nouvelle base de données ARGOS devrait constituer une étape afin d'obtenir un meilleur niveau d'informations sur les contrôles effectués. Elle n'est cependant utilisée de manière productive que depuis le mois de septembre 2013. Les possibilités d'analyses n'ont pas encore été identifiées. Les résultats doivent être utilisés à des fins de pilotage, aux différents échelons de l'AFD, et pas seulement à des fins de reporting vers le niveau supérieur.

Le CDF formule huit recommandations. La première est adressée au Conseil fédéral dans la mesure où il s'agit de définir une stratégie par rapport au développement des entrepôts douaniers. Les autres recommandations s'adressent à l'AFD : cinq concernent les relations de l'AFD avec des tiers ; les deux dernières portent sur la gestion interne de la douane.

### 6.2 Huit recommandations

#### 6.2.1 Définition d'une stratégie

##### **Recommandation 1**

**Le Contrôle fédéral des finances recommande au Département fédéral des finances de proposer au Conseil fédéral une stratégie sur le rôle et le développement des entrepôts douaniers ainsi que de leurs activités. Cette stratégie doit présenter les avantages et les risques ainsi que les orientations privilégiées par le Conseil fédéral par rapport aux enjeux économiques et politiques, de même que leurs conséquences pour la Confédération.**

Grâce à cette recommandation, il sera possible de clarifier la position de la Confédération par rapport au rôle des entrepôts douaniers et aux enjeux économiques tout comme politiques. De plus, il sera possible de connaître les intentions officielles quant à l'encouragement de tel ou tel type d'activités, notamment l'entreposage de marchandises de haute valeur et l'existence d'entrepôts avec très peu de mouvements. Une meilleure connaissance du monde des entrepôts douaniers doit en outre permettre d'avoir les bases nécessaires afin de proposer des modifications législatives.

A ce titre, le CDF estime utile d'examiner l'opportunité d'étendre les prescriptions de la Loi sur le blanchiment aux transactions portant sur les marchandises de haute valeur.

Prise de position du Département fédéral des finances (28 février 2014) :

Das EFD wird dem Bundesrat im Zusammenhang mit der Teilrevision des Zollgesetzes bis spätestens im Sommer 2014 einen Zwischenbericht bezüglich der Zolllager unterbreiten. Dieser tangiert jedoch nur einen kleineren Teil der Empfehlung der EFK.

Deshalb wird das EFD in Zusammenarbeit mit der EZV im Sinne der EFK-Empfehlung eine Strategie des Bundesrates über die zukünftige Stellung der Freilager und offenen Zolllager ausarbeiten.

Die Strategie wird u.a. die Rolle und Bedeutung der Zolllager, deren Vor- und Nachteile, die politischen und wirtschaftlichen Ziele sowie die Auswirkungen für die Schweiz im Zusammenhang mit verschiedenen Risiken aufzeigen.

Die Strategie dürfte über den bisherigen Rahmen des Zollgesetzes hinausgehen. Ihre Umsetzung dürfte deshalb von der aktuellen Revision des Zollgesetzes getrennt erfolgen.

Délai de mise en œuvre : au plus tard d'ici fin 2015.

#### 6.2.2 Relations de l'Administration fédérale des douanes avec des tiers

##### **Recommandation 2**

**Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Administration fédérale des douanes d'adopter une pratique plus restrictive dans l'octroi d'autorisation si les conditions ne sont pas remplies. De même, des mesures administratives ou des sanctions doivent être prononcées plus rapidement en cas de non respect des conditions.**

Etant donné que les douanes ne peuvent pas contrôler en permanence les activités de tous les entrepôts douaniers, il est essentiel que les mesures administratives et les sanctions aient un caractère crédible. De plus, elles ont un rôle préventif et ont, par conséquent, un effet sur le comportement des acteurs. Sinon se développe un risque qu'il soit toujours possible de trouver un arrangement ou une solution provisoire qui peut être perçue comme une situation particulière. Ceci présente de surcroît un risque de démotivation, non seulement pour les douanes, mais aussi pour les exploitants qui s'efforcent de remplir correctement les conditions d'exploitation.

Prise de position de l'Administration fédérale des douanes (25 février 2014) :

Die EZV ist mit der Empfehlung einverstanden.

Délai de mise en œuvre : en cours (laufend).

### Recommandation 3

**Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Administration fédérale des douanes :**

- a) d'adopter des standards minimaux pour la forme que doit revêtir un inventaire des marchandises entreposées dans les EDO et les ports francs ;**
- b) de respecter les prescriptions relatives au contenu et au type d'informations concernant l'inventaire des marchandises entreposées dans les EDO et les ports francs.**

**Les standards sont élaborés par la DGD. Elle doit s'assurer que les inventaires répondent bien aux critères fixés. La traçabilité de la marchandise entreposée doit être garantie (fil rouge). Les inventaires doivent être davantage analysés aux différents niveaux de l'AFD.**

Les résultats ont montré qu'il faut revoir, préciser et standardiser les exigences en matière d'inventaires. Ils constituent en effet le point central par lequel les douanes peuvent effectuer des contrôles et garantir la traçabilité de la marchandise.

Prise de position de l'Administration fédérale des douanes (25 février 2014) :

Die EZV ist mit der Empfehlung einverstanden.

Zu a) Die EZV ist gegenwärtig daran, im Bereich der Bestandesaufzeichnung / Inventarisierung minimale Formstandards zu definieren.

Délai de mise en œuvre : 31 décembre 2015

Zu b) Die EZV wird künftig den Inhalt der Bestandesaufzeichnungen besser kontrollieren und analysieren.

Délai de mise en œuvre : en cours (laufend).

### Recommandation 4

**Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Administration fédérale des douanes de ne plus octroyer d'autorisation pour des entrepôts qui n'ont pas ou très peu de mouvements. L'Administration fédérale des douanes doit examiner la situation des entrepôts existants au plus tard lors du renouvellement des autorisations.**

Les entrepôts avec très peu de mouvements (moins de 50 mouvements, entrées - sorties, par mois) ne correspondent pas à la fonction dévolue aux entrepôts douaniers. Il s'agit ainsi d'éviter que l'esprit de la loi ne soit contourné avec le risque que des entrepôts douaniers soient utilisés à des fins de gestion de fortune et d'optimisation fiscale.

Prise de position de l'Administration fédérale des douanes (25 février 2014) :

Die EZV ist mit der Empfehlung grundsätzlich einverstanden.

Dazu gilt es zu bemerken, dass gewisse Warenarten nicht häufig bewegt werden und dass geforderte Mindestbewegungen mit „künstlichen“ Ein- und Auslagerungen relativ leicht erreicht werden können.

Délai de mise en œuvre : en cours (laufend).

### Recommandation 5

**Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Administration fédérale des douanes de préciser et réexaminer les conditions d'octroi pour les ports francs (critère régional, nombre de mouvements, répartition entre marchandises sous douane et marchandises indigènes). L'accent doit être mis sur la responsabilité du locataire (entrepotaire) à répondre aux exigences minimales de la douane. L'AFD doit examiner de manière plus approfondie les contrats de location ; elle définit des exigences minimales, en particulier en matière d'inventaire, comme conditions pour pouvoir louer un espace dans un port franc. Des garanties devraient être obtenues de la part des locataires.**

L'AFD doit développer des critères plus précis, par exemple le critère régional, le nombre de mouvements (entrée / sortie) ou encore la répartition entre marchandises sous douane et marchandises indigènes. L'AFD devrait introduire la possibilité d'examiner de manière plus approfondie les contrats de location et la tenue des inventaires par les entrepositaires. Sur le modèle des EDO, l'AFD devrait procéder à un examen *a priori* de ces conditions. Des garanties devraient être exigées, non pas de la part de l'entrepoteur, mais de la part de l'entrepotaire (locataire).

Prise de position de l'Administration fédérale des douanes (25 février 2014) :

Die EZV ist mit der Empfehlung nur teilweise einverstanden. Sie ist insbesondere mit einer strikten Anwendung der Rahmenbedingungen für die Erteilung neuer Zollfreilagerbewilligungen einverstanden.

Die Überprüfung der Rahmenbedingungen, namentlich die Streichung des regionalen Kriteriums und die Erhöhung der Mindestbewegungen, bergen jedoch grossen regionalpolitischen Zündstoff.

Der zweite Teil der Empfehlung bezüglich einer grösseren Einflussnahme der EZV in privatrechtliche Bereiche der Lagerhalter (z.B. zusätzliche Bedingungen in den Mietverträgen) ist zur Zeit politisch kaum vertretbar. Dies könnte erst realisiert werden, wenn eine entsprechende politische Strategie (s. Empfehlung 1) dies begründet.

Délai de mise en œuvre : 31 décembre 2015.

## Recommandation 6

**Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Administration fédérale des douanes d'examiner la possibilité de délivrer les autorisations d'exploitation selon le siège de l'entreprise et non selon l'entrepôt.**

Actuellement, les demandes s'effectuent en fonction des arrondissements. Si une entreprise souhaite créer un second entrepôt dans une région qui dépend d'un autre arrondissement, il faut recommencer toute la procédure d'examen. Ceci n'est ni rationnel pour l'entreprise (formalités administratives, coûts, délais), ni pour les douanes. Il est souhaitable de simplifier le système afin d'éviter la multiplication des procédures.

Prise de position de l'Administration fédérale des douanes (25 février 2014) :

Die EZV ist mit der Empfehlung einverstanden.

Délai de mise en œuvre : 31 décembre 2015.

### 6.2.3 Gestion interne au sein des douanes

## Recommandation 7

**Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Administration fédérale des douanes de développer une analyse de risques par entrepôt douanier (EDO / ports francs) et par locataire (ports francs). La Direction générale des douanes élabore une analyse des risques généraux puis les bureaux de douane concrétisent l'analyse de risques par rapport aux entrepôts qui se trouvent sous leur responsabilité. Les bureaux de douane doivent avoir un instrument indiquant la planification des contrôles, les contrôles effectués avec les principaux résultats et leurs conséquences.**

Cette recommandation vise à intégrer les risques en fonction des entrepôts douaniers. La DGD élabore une analyse des risques généraux concernant les entrepôts douaniers, y compris les risques de réputation (usage détourné d'un entrepôt douanier ; contournement des prescriptions douanières et fiscales ; contournement des prescriptions non douanières). Selon les pratiques déjà existantes dans quelques bureaux de douane, chaque bureau concrétise l'analyse de risques par entrepôt et dispose d'un instrument lui permettant de mieux cibler les contrôles. Pour les ports francs, il est possible de réaliser une analyse de risque par locataire. Chaque bureau de douane doit également disposer d'un instrument (tableau de bord) lui fournissant les informations de base synthétiques concernant les risques, les contrôles effectués et leurs résultats.

Prise de position de l'Administration fédérale des douanes (25 février 2014) :

Die EZV ist mit der Empfehlung einverstanden.

Délai de mise en œuvre : 31 décembre 2015.

### Recommandation 8

**Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Administration fédérale des douanes de garantir une plus grande cohérence au niveau des contrôles pratiqués et de leur suivi. Le cas échéant, le personnel doit être sensibilisé et formé aux risques particuliers des entrepôts douaniers, y incluses les législations non douanières. Le transfert de connaissances aux différents échelons de l'AFD (bureau, arrondissement, direction générale) doit être garanti et renforcé.**

Cette recommandation vise à renforcer l'efficacité des contrôles et à limiter les situations particulières développées de manière autonome par chaque bureau de douane. Les bonnes pratiques doivent être davantage diffusées. Le transfert de connaissances est essentiel dans la mesure où les douaniers ne sont pas des spécialistes et connaissent le principe de la rotation.

Prise de position de l'Administration fédérale des douanes (25 février 2014) :

Die EZV ist mit der Empfehlung grundsätzlich einverstanden. Es besteht Potenzial für eine bessere Sensibilisierung / Ausbildung des Zollpersonals und einen erhöhten Wissenstransfer. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass ein effizienter Ressourceneinsatz jederzeit vordringlicher sein wird als die in der Empfehlung vorgesehenen Massnahmen.

Délai de mise en œuvre : 31 décembre 2015.



## ANNEXE 1 : INVENTAIRE RÉGLEMENTAIRE DES MARCHANDISES

Selon l'art. 184 de l'Ordonnance sur les douanes, l'inventaire doit contenir les indications suivantes :

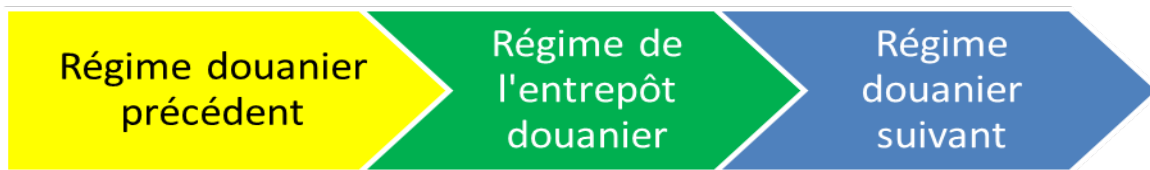
- Le genre du document douanier précédent, avec la date d'acceptation, le bureau de douane émetteur et le numéro ;
- La date de l'entreposage ;
- Le nom et l'adresse de la personne habilitée à disposer des marchandises entreposées ;
- Le pays de provenance ou, pour les marchandises destinées à l'exportation, le pays de destination ;
- La désignation de la marchandise ;
- Les indications nécessaires à l'exécution des actes législatifs de la Confédération autres que douaniers ;
- Les unités de mesure et de poids particulières et les caractéristiques d'identification adaptées au genre de marchandise entreposée, notamment le nombre de pièces, les dimensions, les carats et les numéros de fabrication ;
- La valeur des marchandises entreposées ;
- Le genre du document douanier suivant, avec la date d'acceptation, le bureau de douane émetteur et le numéro ;
- Les marques, les numéros et le nombre de colis ;
- La masse brute ;
- La preuve d'origine précédente ;
- Le cas échéant, le caractère communautaire T2 au sens de la Convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun ;
- Les traitements auxquels les marchandises sont soumises ;
- La place d'entreposage ;
- La date de la sortie de l'entrepôt.

## ANNEXE 2 : LISTE DES MARCHANDISES SENSIBLES

- Bovins vivants
- Viande de l'espèce bovine
- Lait, crème
- Beurre
- Bananes
- Sucre de canne et de betteraves
- Alcool éthylique > 80 vol. %
- Eaux-de-vie, liqueurs, spiritueux
- Cigarettes
- Marchandises soumises à la protection des espèces
- Matériel de guerre
- Marchandises soumises à la Loi sur les armes
- Explosifs
- Billets de banque, papiers valeur
- Pièces de monnaie
- Bijouterie, joaillerie
- Produits d'horlogerie
- Pendulettes, pendules et horloges en métaux précieux
- Objets d'art, objets de collection, antiquités
- Marchandises d'exportation
- Articles nucléaires et déchets radioactifs
- Stupéfiants
- Précurseurs
- Médicaments
- Biens soumis à la Loi sur les contrôles des biens culturels
- Marchandises soumises à embargo

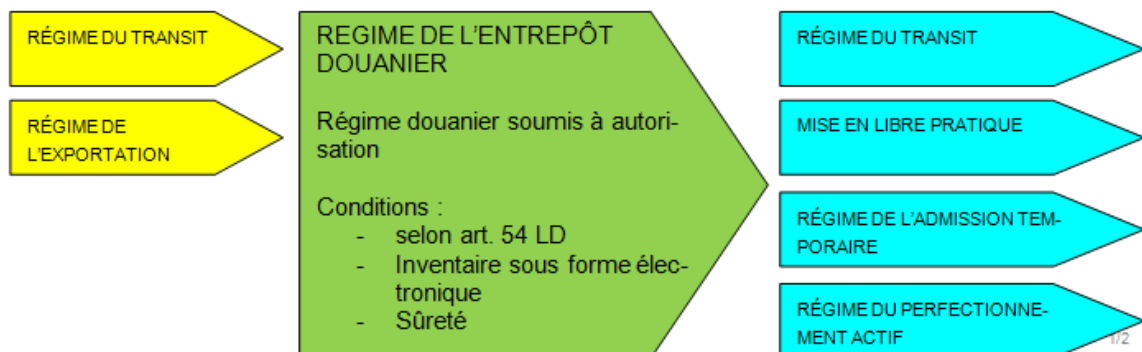
ANNEXE 3 : PROCESSUS D'ENTREPOSAGE EN EDO ET RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ENTREPOSEUR ET LE BUREAU DE DOUANE DE CONTRÔLE

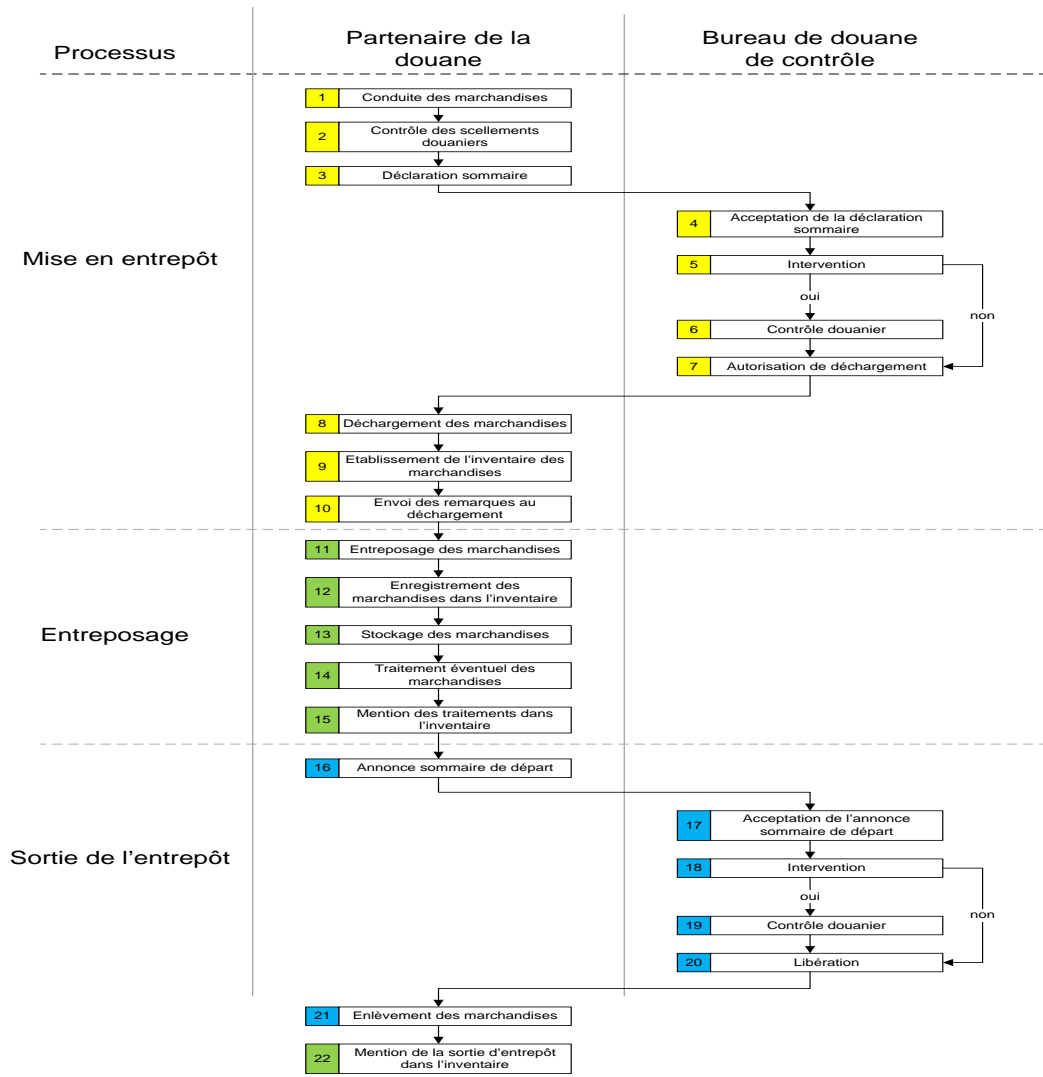
Avant d'être placées sous le régime de l'entrepôt douanier, les marchandises se trouvent sous un autre régime douanier. Il en va de même après le placement sous le régime de l'entrepôt douanier.



Le processus de placement sous régime douanier comporte trois étapes:

1. Mise en entrepôt (à l'achèvement du régime douanier précédent);
2. Entreposage sous le régime de l'entrepôt douanier;
3. Sortie de l'entrepôt (placement sous le régime douanier suivant).





Source : DGD, 2013

## ANNEXE 4 : BASES LÉGALES ET BIBLIOGRAPHIE

### Bases légales

RS 631.0 – Loi fédérale sur les douanes (LD).

RS 631.01 – Ordonnance sur les douanes (OD).

RS 631.013 – Ordonnance de l'AFD sur les douanes (OD-AFD).

RS 641.20 – Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (Loi sur la TVA, LTVA).

RS 444.1 – Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (Loi sur le transfert des biens culturels, LTBC).

RS 444.11 – Ordonnance sur le transfert international des biens culturels (Ordonnance sur le transfert des biens culturels, OTBC).

RS 955.0 – Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (Loi sur le blanchiment d'argent, LBA).

RS 946.231.11 – Ordonnance sur le commerce international des diamants bruts (Ordonnance sur les diamants).

RS 514.51 – Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG).

RS 812.21 – Loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPT<sub>h</sub>).

RS 946.202 – Loi fédérale sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques (Loi sur le contrôle des biens, LCB).

### Message du Conseil fédéral

03.078 – Message du 15 décembre 2003 relatif à une nouvelle loi sur les douanes.

### Interventions parlementaires

10.3786 – Motion déposée au Conseil national par Parmelin Guy. Durcissement des sanctions dans le domaine du trafic et de la contrefaçon de produits médicaux, 30.09.2010.

03.1109 – Question ordinaire déposée au Conseil national par Widmer Hans. Découverte de biens culturels pillés au port franc de Genève, 29.09.2003.

### Bibliographie

Administration fédérale des douanes (2008), Conditions générales applicables aux dépôts francs sous douane, 24 juillet 2008.

Administration fédérale des douanes (2008), Mandat de prestations pour la partie civile de l'Administration fédérale des douanes 2009 – 2012. Berne, le 14.11.2008.

Administration fédérale des douanes (2011), Contrat de prestations 2012 pour le III<sup>e</sup> arrondissement de l'Administration fédérale des douanes, octobre 2011.

Administration fédérale des douanes (2012), Informations relatives au régime de l'entrepôt douanier applicable aux entrepôts douaniers ouverts (EDO), 20 juillet 2012.

Administration fédérale des douanes (2012), Mandat de prestations 2013 – 2016, Version du 07.12.2012.

Boilat, Marie (2012), Trafic illicite de biens culturels et coopération judiciaire internationale en matière pénale. Genève, Schulthess éditions romandes, Etudes en droit de l'art.

Clerc, Philippe (2011). « Christie's et Sotheby's en Suisse. Problématiques dans la première décennie du XXI<sup>ème</sup> siècle, entre crises et concurrence », in Jaccard, Paul-André et Guex, Sébastien. Le marché de l'art en Suisse. Du XIX<sup>ème</sup> siècle à nos jours. Zurich/Lausanne, Institut suisse pour l'étude de l'art (SIK-ISEA).

Commission des communautés européennes (2006), Evaluation intermédiaire du programme de Douanes 2007, Document de travail des services de la commission, Rapport de la commission. Bruxelles, 9.1.2006.

Commission suisse pour l'UNESCO (2010), La Convention UNESCO de 1970 et sa mise en application : état des lieux et perspectives. Les textes de la journée d'information et d'échange du 1 juin 2010 à Berne. Zürich/St. Gallen, 2011.

Conseil fédéral (2011), Allègement administratif des entreprises: bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015, Rapport. Berne, août 2011.

Contrôle parlementaire de l'administration CPA (2010), Evaluation de l'Administration fédérale des douanes : pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources, Rapport du CPA à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats, 11 juin 2010.

Cross-border Research Association (2010), e-Customs study, Private sector views on potential benefits of further electronic customs developments in Switzerland, Draft report v. 4.0, 14.10.2010.

Département fédéral des finances (2005), Résultats de la procédure de consultation relative au rapport explicatif, comprenant le projet de modifications légales, sur la mise en œuvre des Recommandations révisées du Groupe d'action financière sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, septembre 2005.

Département fédéral des finances (2012), Modification de la loi sur les douanes, Rapport explicatif pour la procédure de consultation – Novembre 2012 à février 2013, 21 octobre 2012.

Directorate General for Taxation and Custom Union/European commission, Standardised framework for risk management in the customs administrations of the EU, Customs 2002 Programme.

Eidgenössische Zollverwaltung (2011), Reporting 2010 (Leistungsbericht) über den Leistungsauftrag für den Zivilbereich der EZV : Leistungsvereinbarungen für die Zollkreise I – IV. Bern, den 07.02.2011.

Eidgenössische Zollverwaltung (2011), Risikolage für den Leistungsauftrag im Zivilbereich 2009-2012, Intern, 04.10.2011.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2012), Änderung des Zollgesetzes (Teilrevision), Erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren, 14. Dezember bis 31 März 2013.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2012), Teilrevision des Zollgesetzes vom 18. März 2005 ; Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, 10. Dezember 2012.

Galley, Nicolas (2011). « Entre réseaux et globalisation. Etat des lieux du marché primaire en Suisse », in Jaccard, Paul-André et Guex, Sébastien. Le marché de l'art en Suisse. Du XIX<sup>ème</sup> siècle à nos jours. Zurich/Lausanne, Institut suisse pour l'étude de l'art (SIK-ISEA).

Jaccard, Paul-André et Guex, Sébastien (2011). Le marché de l'art en Suisse. Du XIX<sup>ème</sup> siècle à nos jours. Zurich/Lausanne, Institut suisse pour l'étude de l'art (SIK-ISEA).

Polyquest AG (2011), Produits 11-12 : Trafic des marchandises de commerce importation/exportation, Résultats. Evaluation d'objectifs en matière de prestations pour la période 2009-2012, Administration fédérale des douanes. Berne, 2011.

Ports Francs et Entrepôts de Genève SA, Rapports de gestion 2011 et 2012, Genève.

Renold, Marc-André (2010), Le droit de l'art et des biens culturels en Suisse : questions choisies, in Revue de droit suisse (RDS), vol. 129 (2010), cahier 1, pp. 137 ss.

Sansonetti R. (2006), La lutte contre le blanchiment en matière d'art, in : Criminalité, blanchiment et nouvelles réglementations en matière de transfert de biens culturels. Etudes en droit de l'art vol. 7, édité par M.-A. Renold, P. Gabus, J. de Werra. Schulthess, Genève.

The Evaluation Partnership (2011), Mid-term evaluation of the Customs 2013 Programme. UK, 15 June 2011.

Weisskopf, Jean-Philippe et Masset Philippe (2010). Raise Your Glass: Wine Investment and the Financial Crisis. Fribourg, Université de Fribourg.

### **Articles de presse ou de revue**

« Bataille acharnée pour le sarcophage romain bloqué aux Ports francs » in Le Temps, 28 avril 2012.

Cochard C., « Genève attire les galeries internationales », in Le Temps, 9 février 2012.

« Crus en stock », in Le Temps, 14 juin 2013.

„Das grosse Schweigen im Réduit“, in Beobachter, 17/2006.

Del Frate C., « Anche l'alta moda scappa in Ticino », in Corriere della Sera, 17 giugno 2012.

« Dépôts douaniers : plus possible de contourner le fisc », in L'Hebdo, 14 décembre 2012.

„Edelsteine für das Bankdepot statt für das Décolleté“, in NZZ am Sonntag, 16. Juni 2013.

Gachet, S., « L'orientation inverse de Genève », in L'Agefi, 4 juin 2013.

« Genève en position de leader », in L'Agefi, 11 septembre 2012.

« Genève, ports francs sous pression », in L'Hebdo, 14 mars 2013.

« Investir dans la vigne : les solutions spéculatives », in Gestion de fortune, n°229, septembre 2012, pp. 76 - 82.

Jacquemart C., « Aus Angst vor Krise: Ausländer lagern Schätze in der Schweiz », in NZZ am Sonntag, 16. September 2012.



„Jeu judiciaire autour du diamant anversois“, in Le Soir, 5 janvier 2012.

Knopf B., « Le Tessin abrite une véritable "Fashion Valley", in Le Temps, 20 novembre 2012.

Labarthe G., « Pas de contrôles à l'intérieur des ports francs », in Le Courrier, 5 juillet 2006.

« L'affaire saga des Wildenstein qui fait trembler les riches » in Le Point, 3 février 2011.

« L'eldorado se trouve souvent juste à côté de chez vous », in Bilan, 4 juillet 2011.

Maertens, M. « Dans le secret des Ports Francs », in Connaissance des Arts, 16 janvier 2013.

Maurisse M., « Les Ports francs suisses profitent de la crise financière », in Le Figaro, 7 février 2012.

„Mégafraude diamantaire“, in La Libre Belgique, 18 mars 2011.

„Reduit für Reiche“, in SonntagsZeitung, 30. Mai 2010.

Segal D., « Swiss Freeports Are Home for a Growing Treasury of Art », in New York Times, July 21 2012.

« Société des Entrepôts Vevey. Le port franc termine ses travaux de rénovation. Et se positionne dans un marché en mutation » in L'Agefi, 2 août 2013.



ANNEXE 5 : PERSONNES INTERROGÉES

**Personnes interrogées ou contactées**

Cardani Paolo, SpedlogSwiss Ticino, président

Delèze Jean-Baptiste, SECO, circulation internationale des marchandises

Gisler Jean-Robert, fedpol, commissariat IV Criminalité générale, organisée et financière

Riccardo Sansonetti, SFI, chef, criminalité financière

Saillen David, AXA Art Assurance SA, directeur général

Voney Judith, fedpol, cheffe, bureau de communication en matière de blanchiment d'argent  
MROS

Widmer Benno, OFC, chef, service spécialisé transfert international des biens culturels

Zürcher Silvio, Zürcher & CO SA, directeur

**Visites d'information auprès de l'AFD**

Visite d'information auprès de la Direction du IIIe arrondissement, Genève.

Visite d'information auprès du bureau de douane de Genève-Routes ; visite des ports francs de Genève La Praille.

Visite d'information auprès du bureau de douane de Martigny et de la subdivision de Vevey ; visite du port franc de Vevey et d'un entrepôt douanier ouvert.

Visite d'information auprès de la Direction du IVe arrondissement, Lugano.

Visite d'information auprès du bureau de douane de Chiasso Ferrovia ; visite du port franc de Chiasso et d'un entrepôt douanier ouvert.

**Autres**

Participation à la Journée de formation continue sur la « Lutte contre le trafic illicite des œuvres d'art », Université de Genève, 31 octobre 2012, organisée en partenariat avec l'Office fédéral de la culture et la société Inside.Co.

ANNEXE 6 : LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACAS	Association des commerçants d'art de la Suisse
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
CDF	Contrôle fédéral des finances
DFD	Dépôt franc sous douane
DFF	Département fédéral des finances
DGD	Direction générale des douanes
EDO	Entrepôt douanier ouvert
fedpol	Office fédéral de la police
GAFI	Groupe d'action financière
ICOM	Conseil international des musées
Interpol	Organisation internationale de police criminelle
LBA	Loi sur le blanchiment d'argent
LD	Loi sur les douanes
LFMG	Loi sur le matériel de guerre
LPTH	Loi sur les produits thérapeutiques
LTBC	Loi sur le transfert international des biens culturels
LTVA	Loi régissant la taxe sur la valeur ajoutée
MPC	Ministère public de la Confédération
NCTS	New Computerized Transit System / Nouveau système de transit informatisé
OD	Ordonnance sur les douanes
OFC	Office fédéral de la culture
OMC	Organisation mondiale du commerce
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SSACA	Syndicat suisse des antiquaires et des commerçants d'art
SSC	Swiss Shippers' Council
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UBOS	Union de la bijouterie et de l'orfèvrerie suisse
Unesco	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UPF	Union des ports francs suisses
VSAR	Association suisse des marchands et restaurateurs d'art