

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Suivi de l'évaluation des activités de surveillance auprès des ports francs et entrepôts douaniers ouverts

Administration fédérale des douanes

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.17458.606.00213
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Table des matières

L'essentiel en bref .....	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve .....	8
Key facts.....	10
<b>1 Mission et déroulement .....</b>	<b>13</b>
1.1 Contexte .....	13
1.2 Objectif et questions d'audit .....	14
1.3 Etendue de l'audit et principe .....	14
1.4 Documentation et entretiens .....	15
1.5 Discussion finale .....	15
<b>2 Cohérence des actions menées .....</b>	<b>16</b>
<b>3 Adoption d'une stratégie.....</b>	<b>18</b>
3.1 Une stratégie prudente du Conseil fédéral.....	18
3.2 ... complétée par une stratégie de l'AFD avec une perspective plus large.....	18
<b>4 Adaptation et application des bases légales, directives et règles internes .....</b>	<b>20</b>
4.1 Concrétisation des mesures avec l'adaptation des bases légales, directives et règles internes.....	20
4.2 Une pratique plus rigoureuse dans l'application des règles avec des exceptions possibles .....	22
<b>5 Evolution de l'analyse de risques et des pratiques de contrôles.....</b>	<b>25</b>
5.1 Existence d'une analyse de risques .....	25
5.2 Planification et traçabilité des contrôles améliorées .....	25
5.3 Meilleure formation et sensibilisation du personnel .....	26
<b>6 Les douanes disposent des outils nécessaires.....</b>	<b>27</b>
<b>Annexe 1: Bases légales et directives.....</b>	<b>29</b>
<b>Annexe 2: Abréviations.....</b>	<b>30</b>
<b>Annexe 3: Texte complet des recommandations du CDF (PA 12490).....</b>	<b>31</b>

# Suivi de l'évaluation des activités de surveillance auprès des ports francs et entrepôts douaniers ouverts

## Administration fédérale des douanes

### L'essentiel en bref

---

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le suivi des recommandations de son rapport sur les activités de surveillance menées par l'Administration fédérale des douanes (AFD) auprès des ports francs et entrepôts douaniers ouverts (EDO).<sup>1</sup> Ces entrepôts sont utilisés pour stocker des marchandises temporairement avant d'être acheminées vers leur destination finale. Les droits de douane et autres taxes ne sont pas perçus tant que la marchandise n'est pas dédouanée. En 2018, 194 EDO et sept ports francs étaient en activité, alors qu'il y avait 245 EDO et dix ports francs en 2014.

L'AFD édicte les directives, en fixe les dispositions et délivre les autorisations d'exploitation. Elle s'assure du respect des conditions et des règles par ses activités de contrôle. En 2014, le CDF estimait que la surveillance des douanes n'était pas suffisante pour garantir un usage conforme des entrepôts douaniers, limiter les irrégularités et le risque d'activités illicites.

#### Réelle volonté d'améliorer la situation

Le Département fédéral des finances et l'AFD ont pris ces résultats au sérieux et se sont engagés dans une démarche cohérente, même si cela a nécessité quatre ans pour parvenir à la mise sur pied de mesures concrètes. Le Conseil fédéral a fixé les grandes orientations. Les nouvelles bases légales et règles internes à l'AFD sont entrées en vigueur en 2016.

Sur cette nouvelle base, l'AFD a révisé l'ensemble des autorisations d'exploitation des ports francs et EDO, puis a développé des outils pour améliorer l'analyse de risques et les contrôles.

#### Des changements qui vont dans la bonne direction

La stratégie de l'AFD élaborée en 2017 intègre les risques et les enjeux actuels et futurs, y compris sur des thèmes comme l'évasion fiscale. Sous réserve d'une adaptation régulière, l'AFD dispose désormais d'un instrument de veille pour prendre des mesures additionnelles au besoin. Ceci répond aux attentes du CDF et montre une volonté de l'AFD de maîtriser ce dossier.

Parmi les nouvelles exigences, l'AFD a défini des standards minimaux pour la tenue des inventaires des marchandises entreposées. Le nom et l'adresse du propriétaire de la marchandise doivent y figurer. Les ports francs sont tenus de fournir une liste à jour de leurs locataires et sous-locataires. Les autorisations d'exploitation sont limitées dans le temps, cinq ans pour les EDO et dix ans pour les ports francs. L'AFD a fixé un nombre minimal de mouvements de marchandises par an, 200 pour le EDO et 5000 pour les ports francs.

---

<sup>1</sup> « Ports francs et entrepôts douaniers ouverts – Evaluation des autorisations et des activités de contrôle » (PA 12490), disponible sur le site Internet du CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).

## **Une pratique plus rigoureuse mais quelques exceptions**

Le CDF a constaté les progrès réalisés lors de ses visites aux bureaux des douanes à Genève Aéroport, Genève-Routes, Pratteln et Zurich Aéroport. La qualité des inventaires s'est améliorée. Les bureaux de douane disposent des informations sur les locataires des ports francs et s'en servent pour leur analyse de risques.

Le réexamen des autorisations d'exploitation a conduit à une réduction d'une cinquantaine d'EDO et de trois ports francs. Les principales raisons sont liées au nombre trop faible de mouvements de marchandises, de même qu'aux lacunes des systèmes informatiques. Dans la plupart des cas, les exploitants ont eux-mêmes renoncé à poursuivre les démarches. Ceci traduit une plus grande rigueur de l'AFD dans l'application de ses propres règles.

L'AFD prend plus systématiquement des mesures et des sanctions si les conditions d'exploitation ne sont pas respectées (inventaires incomplets ou pas mis à jour, absence de traçabilité de la marchandise, failles dans la sécurité, etc.). En 2017, l'AFD a édicté 30 mesures administratives à l'encontre d'entrepôts douaniers, notamment des travaux de sécurisation des accès du port franc de Genève Aéroport pour éviter la disparition de marchandises.

L'AFD tolère des exceptions au nombre minimal de mouvements. Ceci concerne environ 45 EDO stockant des produits agricoles et des marchandises de grande valeur. Les modifications apportées au niveau des conditions d'exploitation des ports francs ne vont pas aussi loin que souhaitées par le CDF, en particulier au niveau des exigences et contrôles préalables vis-à-vis des locataires.

## **Nette amélioration pour l'analyse de risques et les contrôles**

Depuis fin 2017, l'AFD dispose d'une analyse de risques par EDO et locataires des ports francs, d'une planification pluriannuelle et d'une traçabilité des contrôles. C'est un réel progrès comparé à la situation de 2014. Au cours des deux premiers mois de 2018, l'AFD a mené 109 contrôles auprès d'EDO et de ports francs, parmi lesquels 30 présentaient des résultats indiquant que toutes les conditions requises n'étaient pas respectées.

Les résultats des contrôles sont intégrés dans une base de données, reliée à d'autres bases de données internes. Les différents échelons de l'AFD ont accès à ces informations. La Direction générale des douanes a veillé à ce que les bureaux de douane soient dotés d'un socle commun. Ces derniers ont créé des équipes davantage spécialisées. La formation intègre ces questions spécifiques et il existe des échanges d'expériences.

## **Bon niveau de mise en œuvre des recommandations**

L'AFD a fourni de gros efforts pour remédier aux lacunes. Elle a les outils nécessaires pour répondre à ses obligations et s'assurer d'une utilisation conforme des entrepôts douaniers. Les nouvelles pratiques en matière d'analyse de risques et de contrôles demeurent récentes pour apprécier leur efficacité. L'adaptation des risques et le ciblage des contrôles sont une tâche permanente. Les résultats des activités de contrôle des douanes donneront des indications sur le besoin de prendre des mesures complémentaires, en fonction de l'évolution du contexte politico-économique.

# Follow-up zur Evaluation der Kontrolltätigkeiten im Bereich der Zollfreilager und der offenen Zolllager

## Eidgenössische Zollverwaltung

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat ein Follow-up ihrer Empfehlungen aus dem Bericht über die Kontrolltätigkeiten der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) im Bereich der Zollfreilager und der offenen Zolllager (OZL) durchgeführt.<sup>1</sup> Die Zolllager dienen dazu, Waren vorübergehend zu lagern, bevor sie zu ihrem endgültigen Ziel transferiert werden. Die Zollgebühren und andere Abgaben werden nicht erhoben, solange die Ware nicht verzollt wird. 2018 waren 194 OZL und sieben Zollfreilager in Betrieb, während es 2014 245 OZL und zehn Zollfreilagern gab.

Die EZV erlässt die Weisungen, legt die Vorschriften fest und erteilt die Betriebsbewilligungen. Im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeiten überwacht sie, ob die Bedingungen und die Vorschriften eingehalten werden. 2014 kam die EFK zum Schluss, dass die Aufsicht durch den Zoll nicht ausreichen würde, um eine ordnungsgemässe Nutzung der Zolllager zu gewährleisten, Unregelmässigkeiten und das Risiko illegaler Aktivitäten zu begrenzen.

#### Wirkliche Bereitschaft zur Verbesserung der Situation

Das Eidgenössische Finanzdepartement und die EZV nahmen diese Ergebnisse ernst und setzten sich für eine kohärente Vorgehensweise ein, auch wenn es vier Jahre dauerte, bis konkrete Massnahmen erarbeitet wurden. Der Bundesrat nahm die Weichenstellung vor. Die neuen gesetzlichen Grundlagen und EZV-internen Vorschriften traten 2016 in Kraft.

Auf dieser neuen Grundlage überprüfte die EZV sämtliche Betriebsbewilligungen für Zollfreilager und OZL und entwickelte anschliessend Instrumente zur Verbesserung der Risikoanalyse und der Kontrollen.

#### Veränderungen, die in die richtige Richtung gehen

Die von der EZV 2017 entwickelte Strategie berücksichtigt die aktuellen und zukünftigen Risiken und Herausforderungen, einschliesslich der Frage der Steuerhinterziehung. Vorausgesetzt, dass sie die Strategie regelmässig anpasst, verfügt die EZV nun über ein Überwachungsinstrument, um bei Bedarf zusätzliche Massnahmen zu ergreifen. Damit sind die Erwartungen der EFK erfüllt. Es beweist auch, dass die EZV willens ist, dieses Problem in den Griff zu bekommen.

Die EZV hat neue Anforderungen definiert, dazu gehören Mindeststandards für die Lagerbestandsaufnahme. Name und Adresse des Wareneigentümers müssen in den Aufzeichnungen stehen. Die Zollfreilager sind verpflichtet, eine aktualisierte Liste ihrer Mieter und Untermieter abzugeben. Die Betriebsbewilligungen sind für die OZL auf fünf und für die Zollfreilager auf zehn Jahre befristet. Ausserdem hat die EZV die Mindestzahl von 200 Warenbewegungen pro Jahr für die OZL und von 5000 für die Zollfreilager festgelegt.

---

<sup>1</sup> «Zollfreilager und offene Zolllager – Evaluation der Bewilligungen und der Kontrolltätigkeiten» (PA 12490), abrufbar auf der Webseite der EFK ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

## **Strengere Praxis aber einige Ausnahmen**

Die EFK konnte bei ihren Besuchen in den Zollstellen Genève Aéroport, Genève-Routes, Pratteln und Zürich Flughafen Fortschritte verzeichnen. Die Qualität der Inventare hat sich verbessert. Die Zollstellen verfügen über Informationen über die Mieter der Zollfreilager und setzen sie bei ihrer Risikoanalyse ein.

Die erneute Überprüfung der Betriebsbewilligungen führte zu einer Reduzierung von über 50 OZL und drei Zollfreilagern. Die Hauptgründe dafür sind in der zu geringen Anzahl an Warenbewegungen sowie in lückenhaften Informatiksystemen zu suchen. In den meisten Fällen zogen die Betreiber ihre Gesuche von sich aus zurück. Das zeigt, dass die EZV ihre eigenen Vorschriften strenger anwendet.

Die EZV ergreift nun systematischer Massnahmen und verhängt Sanktionen, wenn die Betriebsvoraussetzungen nicht eingehalten werden (unvollständige oder nicht aktualisierte Inventare, fehlende Nachverfolgbarkeit der Ware, Sicherheitslücken usw.). 2017 verhängte die EZV 30 Administrativmassnahmen gegen Betreiber von Zolllagern, die insbesondere darin bestanden, die Zugänge zum Zollfreilager Flughafen Genf zu sichern, um das Verschwinden von Waren zu verhindern.

Bei der Mindestanzahl an Bewegungen toleriert die EZV Ausnahmen. Betroffen sind etwa 45 OZL, die landwirtschaftliche Erzeugnisse und hochwertige Waren lagern. Die Änderungen der Betriebsvoraussetzungen für Zollfreilager gehen weniger weit als die EFK es sich gewünscht hatte, vor allem hinsichtlich der Anforderungen und vorgängigen Kontrollen gegenüber den Mietern.

## **Deutliche Verbesserung der Risikoanalyse und der Kontrollen**

Seit Ende 2017 verfügt die EZV über eine Risikoanalyse pro OZL und Mieter von Zollfreilagern, eine mehrjährige Planung und die Nachverfolgbarkeit der Kontrollen. Das ist ein echter Fortschritt verglichen mit der Situation von 2014. In den ersten beiden Monaten des Jahres 2018 führte die EZV 109 Kontrollen in OZL und Zollfreilagern durch, von denen 30 Ergebnisse aufwiesen, die darauf hindeuteten, dass nicht alle vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt waren.

Die Kontrollergebnisse werden in einer Datenbank aufgenommen, die mit anderen internen Datenbanken verbunden ist. Die verschiedenen Ebenen der EZV haben Zugriff auf diese Informationen. Die Oberzolldirektion hat dafür gesorgt, dass die Zollstellen eine gemeinsame Datengrundlage haben. Die Zollstellen haben neue Fachteams gebildet, in der Ausbildung wird auf diese spezifischen Fragen eingegangen und es findet ein Erfahrungsaustausch statt.

## **Gute Umsetzungsquote der Empfehlungen**

Die EZV hat grosse Anstrengungen unternommen, um die bestehenden Lücken zu schliessen. Sie verfügt nun über die erforderlichen Instrumente, um ihren Verpflichtungen nachzukommen und sich der ordnungsgemässen Verwendung der Zolllager zu vergewissern. Es ist noch zu früh, die Wirksamkeit der neuen Praktiken hinsichtlich der Risikoanalyse und der Kontrollen zu messen. Die Anpassung der Risiken und zielgerichtete Kontrollen sind eine Daueraufgabe. Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeiten des Zolls werden zeigen, ob, je nach wirtschaftspolitischem Kontext, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen sind.

**Originaltext auf Französisch**

# Seguito alle attività di vigilanza presso i depositi franchi doganali e i depositi doganali aperti

## Amministrazione federale delle dogane

### L'essenziale in breve

---

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato lo stato di attuazione delle raccomandazioni formulate nel suo rapporto sulle attività di vigilanza dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) presso i depositi franchi e i depositi doganali aperti (DDA).<sup>1</sup> Si tratta di depositi utilizzati per immagazzinare temporaneamente le merci prima che vengano trasportate alla loro destinazione finale. I dazi doganali e le altre tasse non sono riscossi finché la merce non è sdoganata. Nel 2018 erano attivi 194 DDA e sette depositi franchi, a fronte dei 245 DDA e dei dieci depositi franchi nel 2014.

L'AFD emana le istruzioni, definisce le disposizioni e rilascia le autorizzazioni d'esercizio. Nell'ambito delle sue attività di controllo garantisce il rispetto delle condizioni e delle regole. Nel 2014 il CDF riteneva che la vigilanza delle dogane non fosse sufficiente a garantire un utilizzo conforme dei depositi doganali nonché a limitare le irregolarità e il rischio di attività illecite.

#### **Volontà concreta di migliorare la situazione**

Il Dipartimento federale delle finanze e l'AFD hanno preso sul serio questi risultati e hanno adottato una procedura coerente, anche se ci sono voluti quattro anni di preparazione prima di poter adottare misure concrete. Il Consiglio federale ha definito le condizioni quadro. Le nuove basi legali e le disposizioni interne dell'AFD sono entrate in vigore nel 2016.

Su questa nuova base, l'AFD ha riesaminato tutte le autorizzazioni d'esercizio dei depositi franchi e dei DDA, in seguito ha sviluppato gli strumenti necessari per migliorare l'analisi dei rischi e i controlli.

#### **Cambiamenti vanno nella giusta direzione**

La strategia dell'AFD concepita nel 2017 considera i rischi e le sfide attuali e futuri, compresi quelli riguardanti l'elusione fiscale. L'AFD è ora dotata di uno strumento di vigilanza che, se adeguato regolarmente, in caso di necessità le consente di prendere misure supplementari. Quanto intrapreso soddisfa le aspettative del CDF e mostra la volontà dell'AFD di risolvere la questione.

L'AFD ha definito nuovi requisiti, fra cui gli standard minimi per la tenuta degli inventari delle merci depositate, nei quali devono figurare il nome e l'indirizzo dei proprietari delle merci. I depositi franchi sono tenuti a fornire una lista dei loro locatari e sottolocatari. Le autorizzazioni d'esercizio sono limitate a cinque anni per i DDA e a dieci anni per i depositi franchi. Infine, l'AFD ha stabilito un numero minimo di movimenti delle merci all'anno: 200 per i DDA e 5000 per i depositi franchi.

---

<sup>1</sup> «Ports francs et entrepôts douaniers ouverts – Evaluation des autorisations et des activités de contrôle» (PA 12490), disponibile sul sito Internet del CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).



## **Una prassi più rigorosa, con qualche eccezione**

Il CDF ha constatato i progressi compiuti in occasione delle sue visite agli uffici doganali di Ginevra-Aeroporto, Genève-Routes, Pratteln e Zurigo-Aeroporto. La qualità degli inventari è migliorata. Gli uffici doganali dispongono di informazioni sui locatari dei depositi franchi e le utilizzano per eseguire l'analisi dei rischi.

Il riesame delle autorizzazioni d'esercizio è sfociato nella riduzione di una cinquantina di DDA e di tre depositi franchi, dovuta principalmente al numero troppo basso di movimenti di merci e alle lacune dei sistemi informatici. Nella maggior parte dei casi sono stati i gestori stessi a decidere di cessare l'attività. Ciò mostra che l'AFD applica in modo più rigoroso le proprie disposizioni.

L'AFD adotta misure e infligge sanzioni in modo più sistematico se le condizioni d'esercizio non sono rispettate (inventari incompleti o non aggiornati, mancanza di tracciabilità della merce, lacune nella sicurezza ecc.). Nel 2017 l'AFD ha disposto 30 misure amministrative nei confronti di depositi doganali, consistite in particolare in lavori volti a migliorare la sicurezza degli accessi al deposito franco di Ginevra-Aeroporto per evitare che le merci sparissero.

L'AFD tollera delle eccezioni al numero minimo di movimenti. Sono toccati circa 45 DDA in cui sono immagazzinate scorte di prodotti agricoli e merci di grande valore. Le modifiche apportate alle condizioni d'esercizio dei depositi franchi sono meno incisive di quelle auspiccate dal CDF, in particolare per quanto concerne i requisiti e i controlli preliminari presso i locatari.

## **Netto miglioramento nell'analisi dei rischi e nei controlli**

Dalla fine del 2017 l'AFD esegue un'analisi dei rischi per DDA e locatari di deposito franco, una pianificazione pluriennale e la tracciabilità dei controlli. È un vero e proprio progresso rispetto alla situazione del 2014. Nei primi due mesi del 2018 l'AFD ha eseguito 109 controlli presso DDA e depositi franchi. In 30 casi non tutte le condizioni erano rispettate.

I risultati dei controlli sono integrati in una banca dati collegata ad altre banche dati interne. Tutti i livelli dell'AFD hanno accesso a tali informazioni. La Direzione generale delle dogane ha fatto in modo che gli uffici doganali siano dotati di una base di dati comune. Gli stessi uffici hanno costituito gruppi con un grado di specializzazione maggiore, in cui sono favoriti la formazione e lo scambio di esperienze.

## **Buon livello di attuazione delle raccomandazioni**

L'AFD ha profuso grandi sforzi per colmare le lacune. Ora dispone degli strumenti necessari per adempiere i propri obblighi e accertarsi che i depositi doganali siano utilizzati correttamente. È ancora troppo presto per valutare l'efficacia della nuova prassi di analisi dei rischi e di controllo. Adeguare i rischi ed effettuare controlli mirati sono un compito permanente. I risultati delle attività di controllo dell'AFD indicheranno se, in base all'evoluzione del contesto politico ed economico, sarà necessario adottare misure complementari.

**Testo originale in francese**

# Follow-up of the evaluation of supervisory activities at free ports and open customs warehouses

## Federal Customs Administration

### Key facts

---

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the follow-up to the recommendations of its report on the supervisory activities carried out by the Federal Customs Administration (FCA) at free ports and open customs warehouses.<sup>1</sup> These warehouses are used to store goods temporarily before they are sent to their final destination. Customs duties and other taxes are not collected until the goods are cleared through customs. In 2018, 194 open customs warehouses and seven free ports were in operation, while there were 245 open customs warehouses and ten free ports in 2014.

The FCA issues directives, defines provisions and issues operating licences. It ensures compliance with the conditions and rules through its control activities. In 2014, the SFAO considered that customs supervision was not sufficient to ensure the proper use of customs warehouses and to limit irregularities and the risk of illegal activities.

#### **Genuine desire to improve the situation**

The Federal Department of Finance and the FCA took these results seriously and committed themselves to a coherent approach, even though it took four years to implement concrete measures. The Federal Council set out the main thrusts. The FCA's new legal bases and internal rules came into force in 2016.

On this new basis, the FCA revised all free port and open customs warehouses operating licenses and then developed tools to improve risk analysis and controls.

#### **Changes that are heading in the right direction**

The FCA's strategy, developed in 2017, integrates current and future risks and challenges, including issues such as tax evasion. Subject to regular adaptation, the FCA now has a monitoring instrument at its disposal to take additional measures if necessary. This meets the SFAO's expectations and shows the FCA's willingness to manage this issue.

Among the new requirements, the FCA has defined minimum standards for maintaining inventories of stored goods. The name and address of the owner of the goods must appear on inventories. Free ports are required to provide an up-to-date list of their tenants and sub-tenants. Operating licences are limited in time, five years for open customs warehouses and ten years for free ports. The FCA set a minimum number of goods movements per year; 200 for the open customs warehouses and 5000 for free ports.

---

<sup>1</sup> "Free ports and open customs warehouses – An evaluation of licensing and inspection activities" (PA 12490), available on the website of the SFAO ([www.sfao.admin.ch](http://www.sfao.admin.ch)).

### **More rigorous practice but some exceptions**

The SFAO noted the progress made during its visits to the customs offices at Geneva airport, Genève-Routes, Pratteln and Zurich airport. The quality of inventories has improved. Customs offices have information on free port tenants and use this for their risk analysis.

The review of the operating licenses led to a reduction of about 50 open customs warehouses and three free ports. The main reasons are related to the too low number of goods movements, as well as the deficiencies in the IT systems. In most cases, the operators themselves have decided not to pursue the process. This reflects FCA's greater rigour in applying its own rules.

The FCA takes more systematic measures and sanctions if operating conditions are not respected (incomplete or not updated inventories, lack of traceability of goods, security breaches, etc.). In 2017, the FCA issued 30 administrative measures against customs warehouses, including work to secure access to the Geneva airport free port to prevent the disappearance of goods.

The FCA tolerates exceptions to the minimum number of movements. This concerns about 45 open customs warehouses storing agricultural products and high-value goods. The changes in the operating conditions of free ports do not go as far as the SFAO would like, in particular with regard to the requirements and prior controls vis-à-vis tenants.

### **Significant improvement in risk analysis and controls**

Since the end of 2017, the FCA has been in possession of a risk analysis by open customs warehouse and tenants of free ports, multi-year planning and traceability of controls. This is a real improvement compared to the situation in 2014. During the first two months of 2018, the FCA carried out 109 checks at open customs warehouses and free ports, 30 of which reported results indicating that not all the required conditions were met.

The results of the checks are integrated into a database which is linked to other internal databases. The various levels of the FCA have access to this information. The Directorate General of Customs has ensured that customs offices have a common database. The customs offices have created more specialised teams. The training incorporates these specific issues and experiences are shared.

### **Good level of implementation of recommendations**

The FCA has made great efforts to eliminate the weaknesses. It has the necessary tools to meet its obligations and ensure that customs warehouses are used properly. New risk analysis and control practices are too recent to assess their effectiveness. Adapting risks and targeting controls is an ongoing task. The results of customs control activities will provide indications on the need for additional measures, depending on the evolution of the political and economic context.

**Original text in French**

## Prise de position générale des audités

Die EZV verzichtet auf eine generelle Stellungnahme im Bericht.

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le suivi des recommandations de son rapport d'évaluation publié en 2014 sur les activités de contrôle de l'Administration fédérale des douanes (AFD) auprès des ports francs et des entrepôts douaniers ouverts (EDO)<sup>2</sup>.

En 2014, le CDF était arrivé à la conclusion que les autorités fédérales ne connaissaient pas bien les enjeux politiques et économiques liés aux entrepôts douaniers. L'AFD n'accordait pas l'attention nécessaire à ce domaine en dépit des risques de réputation et de non-respect des règles. Le CDF avait constaté des difficultés pour la douane d'appliquer ses propres critères lors de l'octroi des autorisations d'exploitation et de prendre des mesures administratives en cas d'irrégularités. La qualité des inventaires n'était pas satisfaisante, réduisant d'autant la traçabilité de la marchandise entreposée. La trop grande autonomie des bureaux de douane aboutissait à une forte hétérogénéité des activités de contrôle. La moitié des bureaux de douane ne disposait pas d'analyse de risques spécifique. En résumé, les activités de la douane n'offraient pas suffisamment de garanties afin de s'assurer une utilisation correcte des entrepôts, conformément à leur fonction de base.

Sur la base de ces constats, le CDF a adressé une recommandation au Département fédéral des finances (DFF) et sept recommandations à l'AFD (voir Encadré 1).

### **Encadré 1 : Recommandations du CDF adressées en 2014 au DFF et à l'AFD<sup>3</sup>**

1. Développer une stratégie sur les entrepôts douaniers en considérant les enjeux politiques et économiques, ainsi que les risques.
2. Adopter une pratique plus restrictive dans l'octroi des autorisations d'exploitation et prononcer des sanctions plus vite en cas de non-respect des conditions d'exploitation.
3. Adopter des standards minimaux pour la forme des inventaires et les informations devant y figurer, puis s'assurer que les inventaires répondent bien aux critères fixés.
4. Ne plus octroyer d'autorisation d'exploitation aux entrepôts qui n'ont pas ou très peu de mouvements de marchandises.
5. Réexaminer les conditions d'octroi d'autorisation pour les ports francs, définir des exigences minimales pour les locataires, procéder à un contrôle préalable des locataires et obtenir des garanties.
6. Examiner la possibilité de délivrer les autorisations d'exploitation selon le siège de l'entreprise et non selon l'entrepôt.
7. Développer une analyse de risques par entrepôt douanier et par locataire pour les ports francs ; avoir une meilleure planification des contrôles ainsi qu'une meilleure traçabilité des contrôles effectués et de leur suivi.

<sup>2</sup> « Ports francs et entrepôts douaniers ouverts – Evaluation des autorisations et des activités de contrôle » (PA 12490), disponible sur le site internet du CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).

<sup>3</sup> Le texte complet des recommandations figure à l'annexe 3.

8. Garantir une plus grande cohérence des contrôles effectués par les bureaux de douane ; renforcer la sensibilisation du personnel aux risques particuliers des entrepôts douaniers et garantir un transfert de connaissances.

Dans leurs prises de position, le DFF et l'AFD avaient accepté l'essentiel des recommandations et s'engageaient à les mettre en œuvre. L'AFD avait émis une réserve pour la recommandation 5 (revoir les conditions d'exploitation pour les ports francs), précisant que ceci dépendait de la stratégie adoptée par le Conseil fédéral (recommandation 1).

## 1.2 Objectif et questions d'audit

Ce mandat a comme objectif principal d'examiner le degré de mise en œuvre des recommandations et d'apprécier les progrès réalisés. Le CDF ne mène pas une nouvelle analyse détaillée des activités de la douane dans les ports francs et les EDO. Il examine les mesures prises ou initiées par les différents acteurs en vue d'améliorer la situation.

Les questions se concentrent sur les points suivants :

- Evolution de la situation depuis 2014 et principales étapes
- Définition d'une stratégie pour les entrepôts douaniers
- Adaptation, puis application des bases légales, directives internes de l'AFD et conditions d'exploitation d'un port franc et d'un EDO
- Révision des autorisations d'exploitation
- Adaptation de l'analyse des risques
- Pratique actuelle de contrôles.

L'accent est mis sur le rôle de la Confédération, en particulier de l'AFD qui assume la responsabilité de ce dossier. Le CDF examine la cohérence des activités entre la Direction générale des douanes (DGD), les directions d'arrondissement et les bureaux de douane.

Le CDF ne formule pas de nouvelles recommandations dans le cadre de ce mandat. Sur la base des informations actuelles, il donne une appréciation des mesures prises afin de concrétiser les recommandations et indique si l'une d'entre elles est encore ouverte.

## 1.3 Etendue de l'audit et principe

Le mandat a été réalisé par Laurent Crémieux, responsable d'audit, et Grégoire Demaurex, sous la supervision de Jean-Marc Blanchard. Il s'est déroulé entre février et août 2018. Il porte sur la situation à fin août 2018.

L'équipe d'audit a débuté ses travaux par des entretiens à la DGD avec les personnes en charge de ce dossier. Il a examiné la documentation relative à la stratégie et aux mesures prises. Il a eu accès aux informations contenues dans les bases de données utilisées par la douane en matière d'analyse de risques et des contrôles effectués.

Dans un second temps, l'équipe d'audit s'est rendue dans quatre inspections de douane, Genève Aéroport, Genève-Routes, Pratteln et Zurich Aéroport. Elle s'est entretenue avec les responsables des arrondissements et inspections concernés, ainsi qu'avec les spécialistes des ports francs et EDO. Des cas concrets ont été examinés. Le CDF a accompagné les douaniers lors d'activités de contrôle dans des ports francs et EDO.

Le CDF s'est également entretenu avec les responsables de la société des Ports francs et entrepôts de Genève (PFEG) afin de mieux connaître les mesures que ces derniers ont initiées et avoir leur appréciation sur l'évolution de la situation depuis 2014.

## 1.4 Documentation et entretiens

Le CDF a reçu la documentation et les informations nécessaires de manière exhaustive et compétente. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction. Le CDF remercie l'ensemble des personnes interrogées pour leur disponibilité et leur attitude coopérative.

## 1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 27 février 2019. L'AFD était représentée par la directrice suppléante et cheffe DOUANE, le chef de la Division Normes et bases, le chef de la Section Procédure douanière et le chef de la Section Révision interne. Au niveau du CDF, ont participé à cette séance le responsable de la supervision et le responsable de l'audit.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

## 2 Cohérence des actions menées

Dès la publication du rapport de 2014, l'AFD adopte une démarche pas à pas afin de mettre en œuvre les recommandations du CDF. Le Conseil fédéral adopte une stratégie qui servira ensuite de fil conducteur aux adaptations des bases légales puis à une réflexion approfondie sur les activités de contrôle des bureaux de douane. Les principaux événements sont présentés de manière chronologique :

### 2014 :

- Publication du rapport du CDF
- Préparation de l'adaptation des bases légales.

### 2015 :

- Le Conseil fédéral adopte une stratégie sur les ports francs et les entrepôts douaniers ouverts
- Message sur la révision partielle de la loi fédérale sur les douanes et propositions d'adaptation de l'ordonnance sur les douanes
- Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse en vue de l'examen par le Groupe d'action financière (GAFI) ; rappel de l'importance de mettre en œuvre les recommandations du CDF afin de concrétiser la stratégie du Conseil fédéral.

### 2016 :

- Entrée en vigueur des nouvelles règles fédérales ; compatibilité avec le code des douanes de l'Union européenne révisée en 2013 et le règlement d'exécution de 2015<sup>4</sup>
- La Société des Ports francs et entrepôts de Genève prend elle-même des mesures visant à améliorer la situation
- Rapport du GAFI ; pas de demandes complémentaires
- Restructuration de l'AFD et regroupement de bureaux de douane ; pas de suppression de postes pour le contrôle des ports francs et EDO
- Dans l'attente du programme de numérisation DaziT<sup>5</sup>, solution transitoire pour les applications IT existantes confrontées à des problèmes de stabilité.

---

<sup>4</sup> Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union (CDU), notamment ses articles 210 à 223, 237, 238 et 240 à 242.

Règlement d'exécution (UE) n° 2015/2447 de la Commission établissant les modalités d'application de certaines dispositions du code des douanes de l'Union (CDU).

<sup>5</sup> DaziT est un programme de transformation globale qui doit permettre à l'AFD de passer à l'ère numérique d'ici 2026. Il vise à simplifier et à numériser les formalités douanières de bout en bout. Ceci améliorera également la lutte contre la criminalité. Après une phase préparatoire, ce programme a été officiellement lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Parmi les sept projets, celui sur la refonte de la gestion du trafic des marchandises est prioritaire. Il porte sur la numérisation intégrale des processus applicables à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises. Il devrait permettre une meilleure surveillance des flux de marchandises. Ceci concerne donc également le trafic de marchandises dans les ports francs et les EDO.



#### 2017 :

- Révision de l'ensemble des autorisations d'exploitation (EDO et ports francs) par l'AFD
- Nombreuses questions des bureaux de douane pour appliquer les nouvelles directives
- Mandat de la direction de l'AFD à l'audit interne pour examiner la mise en œuvre ; résultats critiques, surtout vis-à-vis des ports francs
- Mandat de contrôle à la section exécution des tâches afin que chaque bureau de douane soit doté d'une analyse de risques spécifique et d'un plan de contrôle, au plus tard en décembre 2017
- Mandat interne à l'AFD sur la stratégie pour les EDO et ports francs
- Suivi effectué par l'audit interne avec résultats satisfaisants.

#### 2018 :

- L'OCDE et le GAFI renoncent à se saisir de la question des ports francs.

#### **Appréciation**

Il s'est écoulé près de quatre ans entre la publication du rapport du CDF et la concrétisation des mesures par l'AFD. Le CDF note une réelle volonté de prendre des mesures afin d'améliorer la situation. A posteriori le temps nécessaire peut se justifier. La séquence retenue par l'AFD est logique. Tout d'abord, attendre les orientations du Conseil fédéral puis adapter les directives et bases légales. Dans un deuxième temps, réviser les autorisations d'exploitation puis développer des instruments internes afin d'améliorer l'analyse de risques et les contrôles.

La nouvelle direction a donné une impulsion afin que l'AFD prenne en mains ce dossier. Le tout dans un climat de réorganisation interne et de regroupement des bureaux de douane. Les mesures adéquates ont été prises afin de s'assurer que ces derniers soient dotés des outils nécessaires. En donnant des mandats de contrôle interne, la direction de l'AFD s'est elle-même assurée du degré de mise en œuvre des mesures et a cherché des solutions lorsque des lacunes ont été constatées.

## 3 Adoption d'une stratégie

### 3.1 Une stratégie prudente du Conseil fédéral...

En 2015, le Conseil fédéral a adopté une stratégie pour la gestion et le contrôle des EDO et ports francs. Celle-ci vise à répondre à la première recommandation du CDF. Le Conseil fédéral rappelle que les EDO et ports francs font partie du territoire douanier et doivent respecter les règles suisses. Le respect du cadre juridique est déterminant afin d'éviter des abus. Pour ce faire, le Conseil fédéral définit différentes conditions parmi lesquelles :

- L'AFD doit disposer des moyens nécessaires afin d'assumer pleinement sa fonction de contrôle et de surveillance. C'est une condition centrale afin de limiter les utilisations abusives des entrepôts douaniers.
- Les exploitants des EDO et ports francs doivent garantir la transparence sur les marchandises entreposées. Ils sont tenus de fournir les informations à l'AFD afin que celle-ci puisse mener une analyse de risques et des contrôles de façon efficace et rationnelle.
- Dans l'inventaire doit figurer le nom du propriétaire des marchandises entreposées.
- Les marchandises acquises en Suisse puis placées dans un entrepôt douanier sous le régime de l'exportation doivent être effectivement exportées dans un délai de six mois.
- Selon les besoins concrets, il faut utiliser les possibilités de coopération nationale et internationale avec les différentes autorités concernées.

L'AFD reçoit le mandat de mettre en œuvre cette stratégie ainsi que les recommandations du CDF. Elle sert de base aux modifications à venir. Les adaptations des bases légales et directives sont traitées au chapitre 4.1.

Si cette stratégie rappelle les principes de base et évoque les conditions à respecter, le Conseil fédéral ne s'exprime pas sur les enjeux économiques et politiques entourant les activités des EDO et port francs, ni sur les risques pour la Confédération, ni sur les perspectives de développement. De même, la comparaison avec la situation existante dans d'autres pays reste limitée. Elle n'aborde pas la question liée à la révision des conditions d'exploitation des ports francs et aux exigences demandées aux locataires (recommandation n° 5 du CDF).

### 3.2 ... complétée par une stratégie de l'AFD avec une perspective plus large

En 2017, alors que différentes mesures ont été prises, la direction de l'AFD donne un mandat interne afin de développer une réflexion stratégique sur l'avenir des EDO et ports francs en lien avec l'évolution du contexte politico-économique tant national qu'international. Il s'agit d'avoir une vue de la situation sur les développements possibles en vue de pouvoir prendre les mesures adéquates. L'AFD dispose ainsi d'informations visant, d'une part, à répondre à un besoin de transparence accru et, d'autre part, à renforcer l'efficacité et l'efficacités de ses propres mesures. Cette base lui permet d'agir en cas de critiques émergeant au niveau national ou international. L'AFD a intégré les thèmes suivants :

- Rôle des différents acteurs
- Risques au niveau des processus douaniers

- Risques dans l'application des règles autre que douanières, notamment les biens culturels, les diamants bruts et la protection des espèces menacées (CITES) ; coordination avec les offices fédéraux concernés
- Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme
- Evasion fiscale
- Entraide administrative et judiciaire
- Comparaison avec les exigences envers les banques
- Comparaison avec la situation à l'étranger.

L'AFD a identifié environ 13 points à approfondir à court, moyen ou long terme pour déterminer un besoin d'action. Elle dispose d'une base de décision et peut adapter la stratégie en fonction de l'évolution du contexte national et international.

### **Appréciation**

La stratégie formulée par le Conseil fédéral est succincte. Elle correspond plutôt à des lignes directrices et se limite à fixer des conditions pour une utilisation correcte des EDO et ports francs. Le CDF s'est exprimé dans ce sens lors des processus de consultation interne à l'administration fédérale. La stratégie fixe le cadre pour que l'AFD engage des mesures pour concrétiser les recommandations du CDF.

La stratégie développée dans un second temps par l'AFD est intéressante, car elle prend en compte davantage de dimensions. Elle intègre pour la première fois des thèmes comme l'évasion fiscale. Elle identifie les points d'attention, les enjeux et les risques pour le futur. Elle donne les bases nécessaires à l'AFD pour envisager des mesures ultérieures. L'AFD a intégré le risque de réputation et a pris conscience des dommages causés par une utilisation abusive des entrepôts douaniers. Le CDF salue cette attitude proactive. Sous réserve d'une mise à jour régulière des informations, l'AFD dispose d'un instrument de veille stratégique lui permettant de réagir, puis d'engager les mesures en cas de nécessité.

Le CDF estime que la stratégie de l'AFD complète judicieusement celle du Conseil fédéral. Elle répond en grande partie aux attentes du CDF et concrétise la recommandation n° 1.

## 4 Adaptation et application des bases légales, directives et règles internes

### 4.1 Concrétisation des mesures avec l'adaptation des bases légales, directives et règles internes

Les modifications concrétisant la stratégie du Conseil fédéral et la mise en œuvre des recommandations du CDF figurent principalement dans l'Ordonnance sur les douanes et les directives (voir annexe 1). Parmi les adaptations les plus importantes, il convient de citer :

- Définition de standards minimaux pour la tenue d'un inventaire ; les exploitants et locataires disposent d'un délai de douze mois pour se mettre en conformité<sup>6</sup>
- Les inventaires des marchandises doivent être mis à disposition de la douane sous forme électronique<sup>6</sup>
- Le nom et l'adresse du propriétaire de la marchandise doit figurer dans l'inventaire. Un trust ne peut pas figurer en tant que propriétaire<sup>7</sup>
- Extension de la liste des marchandises sensibles soumises à déclaration obligatoire pour l'entreposage dans les ports francs<sup>8</sup>
- Inscription plus rapide des marchandises dans l'inventaire (maximum un jour ouvrable dès réception)<sup>9</sup>
- Mise à disposition du bureau de douane de la liste complète des locataires et sous-locataires d'un port franc, avec nom et adresse ; la liste doit être fournie sous forme électronique<sup>6</sup>
- Les autorisations d'exploitation sont limitées : cinq ans pour les EDO et dix ans pour les ports francs<sup>10</sup>
- L'importance régionale est supprimée en tant que critère d'octroi d'une autorisation pour un port franc<sup>10</sup>
- Le nombre de mouvements minimum de marchandises est fixé à 200 par an pour les EDO et à 5000 par an pour les ports francs<sup>10</sup>
- Identification claire des marchandises dédouanées et des marchandises non dédouanées en cas d'entreposage mixte<sup>10</sup>
- Précisions sur les conditions d'entreposage de marchandises destinées à l'exportation avec obligation de quitter l'entrepôt dans un délai de six mois<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Selon l'ordonnance sur les douanes.

<sup>7</sup> Selon l'ordonnance sur les douanes et les directives relatives aux inventaires effectués dans les EDO (règlement 10-30), ainsi que dans les ports francs.

<sup>8</sup> En particulier l'alcool, le tabac et les voitures. Selon l'ordonnance sur les douanes.

<sup>9</sup> Selon l'ordonnance de l'AFD sur les douanes.

<sup>10</sup> Directives relatives aux conditions générales applicables dans les ports francs, ainsi que dans les EDO (règlement 10-30).

- Les bases légales en matière d'assistance administrative et d'entraide judiciaire internationales s'appliquent sans restriction pour les marchandises entreposées en EDO et dans les ports francs<sup>11</sup>.

Comme la stratégie du Conseil fédéral ne l'évoque pas, l'AFD n'a pas initié de mesures visant à renforcer le contrôle préalable des locataires des ports francs ou à leur demander des garanties sur le modèle des EDO. Les autorités fédérales ont privilégié la voie de la responsabilité des exploitants de ports francs. Les ports francs de Genève ont pris des mesures en 2015 afin de lutter contre les risques d'activités illégales<sup>12</sup> : contrôle systématique des locataires à la conclusion ou au renouvellement d'un bail, éviter la présence de sous-locataires non déclarés, mise en place d'un système de contrôle biométrique pour l'accès au site, examen systématique des objets archéologiques entrant au port franc<sup>13</sup>.

Lors des visites sur place et sur la base des dossiers examinés, le CDF a constaté les progrès réalisés par rapport à la situation existante décrite dans son analyse de 2014. La qualité des inventaires s'est améliorée et ils répondent aux critères fixés. Lorsque ce n'est pas le cas, l'AFD prend des mesures administratives. Ceci peut aller de la mise en demeure, de remédier aux carences constatées dans un délai donné jusqu'à des sanctions comme le retrait d'autorisation d'exploitation en cas de lacunes cumulées ou observées à plusieurs reprises. Le CDF a aussi vérifié que les douanes disposent de la liste des locataires des ports francs, avec les informations requises. Les bureaux de douane se servent de ces informations pour leur analyse de risques et pour la planification de leurs contrôles (voir chapitre 5).

Dans la pratique, les exploitants d'EDO ont le choix entre différents logiciels et applications pour leur comptabilité matière. Ces outils constituent la base des inventaires utilisés par les douanes pour leurs vérifications. Pour les douaniers, il n'est pas toujours aisé de connaître les différentes fonctionnalités de ces applications et d'identifier les manipulations possibles, par exemple changer l'historique des mouvements a posteriori. Ceci demande des connaissances informatiques particulières. Pour remédier à cette situation, la DGD a élaboré en 2018 une check-list interne afin de veiller à la sécurité des données des logiciels utilisés pour les inventaires dans les EDO<sup>14</sup>. Les contrôles informatiques devraient être confiés à des experts de ces questions.

L'AFD a examiné la possibilité de délivrer les autorisations d'exploitation des EDO selon le siège de l'entreprise et non selon la localisation de l'entrepôt. Elle est arrivée à la conclusion que ceci ne concerne qu'environ une dizaine d'entreprises. L'AFD agit au cas par cas. Elle privilégie toutefois l'octroi des autorisations selon l'entrepôt. D'une part, les exploitants stockent parfois des marchandises différentes et les entrepôts d'une même entreprise peuvent être de taille très diverse. Les bureaux de douane responsables estiment préférable de conserver la pratique actuelle pour leurs analyses de risques et procédures de contrôle. Ils ont une meilleure connaissance du contexte local.

---

<sup>11</sup> Selon le message concernant la modification de la loi sur les douanes du 6 mars 2015.

<sup>12</sup> Ces mesures et leur mise en œuvre ont fait l'objet de conférences de presse en 2015 et 2016 organisées par la Société des Ports francs et entrepôts de Genève SA.

<sup>13</sup> Les biens archéologiques ne sont pas tous répertoriés. Cet examen est confié à un prestataire externe.

<sup>14</sup> Le CDF a eu accès à ce document. La check-list se base sur les critères concernant le statut d'opérateur économique agréé.

## 4.2 Une pratique plus rigoureuse dans l'application des règles avec des exceptions possibles

Une fois les bases légales et directives adaptées, l'AFD a procédé à un réexamen des autorisations d'exploitation de l'ensemble des EDO et ports francs. Ceci permet de voir comment les exploitants ont intégré les modifications requises, si les EDO et ports francs répondent aux nouveaux critères et s'ils sont en conformité avec les exigences de l'AFD.

Ce travail a abouti à une réduction d'EDO et de ports francs. Le nombre d'EDO est passé de 245 en 2014 à 194 en 2018 et il reste 7 ports francs au lieu de 10 précédemment. Les principales raisons sont liées au nombre trop faible de mouvements de marchandises et aux lacunes des systèmes informatiques pour tracer la marchandise. Dans la quasi-totalité des cas, les exploitants ont eux-mêmes renoncé à poursuivre les démarches. Certains ont estimé que, finalement, l'EDO ne répondait plus à leurs besoins ou à ceux de leurs clients. D'autres n'ont pas souhaité investir dans des applications informatiques plus performantes. Ainsi, plus de 50 exploitants d'EDO se sont vus retirer leur autorisation d'exploitation. Trois ports francs ont arrêté leurs activités parmi lesquels un a entamé le processus pour obtenir le statut EDO.

Le CDF a constaté que l'AFD privilégie la voie du dialogue avec les entreprises concernées. Elle explique en quoi les changements sont nécessaires, cherche à connaître les besoins de l'entreprise et, le cas échéant, propose des solutions alternatives. Résultat, il n'y a quasiment eu aucune opposition aux décisions de l'AFD, ni de contestations sur les mesures administratives. Le CDF a également constaté que la collaboration à l'interne de l'AFD, entre la Direction générale des douanes (DGD), les directions d'arrondissement et les bureaux de douane fonctionne de manière adéquate. Il y a un soutien de la DGD en cas de questions ou de problèmes soulevés par les bureaux de douane.

Si l'AFD est plus ferme sur le respect des critères, elle tolère des exceptions pour des entrepôts avec peu de mouvements afin de tenir compte des réalités économiques. Ainsi, 25 EDO stockant des produits agricoles, de même que 20 EDO avec des produits de grande valeur (œuvres d'art et antiquités, métaux précieux) ont moins de 200 mouvements par an. Selon l'AFD, ce chiffre correspond à une valeur cible. Elle examine chaque cas et peut considérer une période transitoire jusqu'au prochain renouvellement de l'autorisation.

En comparaison avec les résultats de 2014, le CDF a constaté une plus grande fermeté dans l'application des règles et critères lors du processus d'octroi et de renouvellement des autorisations d'exploitation. L'AFD n'hésite pas à prononcer des mesures administratives lorsque des manquements sont relevés. Par exemple, des failles dans la tenue de l'inventaire et des informations devant y figurer, l'absence de fil rouge de la marchandise entreposée ou l'absence des documents requis. En 2017, 30 mesures administratives ont été émises à l'encontre d'entrepôts douaniers.

Autre illustration de cette fermeté, l'AFD a délivré en septembre 2017 une autorisation provisoire pour le port franc de Genève Aéroport. Elle a constaté que la sécurité douanière n'était pas garantie et pris des mesures urgentes (risques de disparition de marchandises). Elle a exigé que des travaux de sécurisation des installations soient effectués d'ici au 30 juin 2018. Il s'agissait de revoir les accès à la zone sous douane. La

société des Ports francs de Genève a réalisé des aménagements dans les délais. L'AFD l'a constaté en juillet 2018<sup>15</sup>.

### Appréciation

Le CDF estime que les mesures prises vont dans la bonne direction. De nombreux éléments proposés par le CDF en 2014 se retrouvent dans les bases légales et les directives. L'AFD dispose d'un niveau minimal d'informations acceptable pour tracer les biens entreposés, identifier les risques et cibler les contrôles. Elle applique ses propres règles de manière plus rigoureuse qu'auparavant et n'hésite pas à prononcer des mesures administratives. Dans ce sens, elle réussit davantage à s'imposer et cette attitude ne peut que renforcer l'effet dissuasif de ses activités. Le CDF salue cette orientation. Lors des examens sur place, il a pu se rendre compte de la pratique actuelle et des progrès réalisés.

La réduction du nombre d'EDO et de ports francs est intéressante car elle est la conséquence directe du processus de renouvellement des autorisations et d'une application plus stricte des critères. Des exploitants ayant peu de mouvements de marchandises ont, le plus souvent, un nombre réduit de clients. Ils peuvent présenter le risque d'accepter des clients en étant peu regardant. L'AFD permet des exceptions au nombre minimal de mouvements de marchandises. Le CDF estime que ces exceptions doivent être limitées d'autant plus qu'il s'agit d'entrepôts pour des marchandises de haute valeur. Comme mentionné dans son rapport de 2014, ceci présente le risque d'utilisation des entrepôts douaniers à des fins de gestion de fortune et d'optimisation fiscale. Il est d'avis que ce point doit être examiné lors du prochain renouvellement des autorisations d'exploitation.

De même, les modifications apportées au niveau de l'exploitation des ports francs ne vont pas aussi loin que souhaitées par le CDF (voir recommandation n° 5). Une grande partie de la responsabilité est laissée aux gestionnaires des ports francs. A ce titre, il est intéressant de noter que les ports francs de Genève ont pris des mesures pour renforcer une utilisation conforme de leurs installations et procéder à un contrôle accru des locataires. Toutefois, il manque une définition des exigences minimales de ce que les autorités fédérales attendent de l'ensemble des ports francs en termes de conformité vis-à-vis de leurs locataires.

Il est plus difficile d'apprécier si ces mesures prises sont suffisantes. Le CDF estime qu'avec sa stratégie, l'AFD dispose d'un instrument pour réexaminer la situation en fonction de l'application des règles actuellement en vigueur, des besoins et de l'évolution du contexte politico-économique. L'AFD pourra surtout analyser le besoin de soumettre les entreposeurs et les entrepositaires aux dispositions anti-blanchiment ou encore de connaître l'ayant-droit économique en tant que détenteur de la marchandise. L'AFD pourra également étudier la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour les ports francs, voire d'harmoniser les règles avec celles des EDO. Par ailleurs, il n'existe pas de vérification des transactions effectuées dans les ports francs et EDO. Autre sujet sensible, les biens culturels entreposés bien avant que les dispositions légales sur le transfert illicite des biens culturels ne s'appliquent. Des incertitudes peuvent exister sur leurs origines et leurs acquisitions.

---

<sup>15</sup> Le CDF a eu accès à la documentation sur ce cas, y compris sur les aménagements apportés et jugés suffisants par les douanes. Il s'est en outre rendu sur place et a pu apprécier en quoi les mesures préconisées étaient nécessaires.

Sur la base de ces informations, le CDF estime que les recommandation n° 2 (pratiques plus restrictives de l'AFD dans l'application de ses propres règles), n° 3 (standardisation des inventaires et critères minimaux à remplir) sont mises en œuvre. Il est d'avis que les recommandations n° 4 (entrepôts avec peu de mouvements de marchandises) et n° 5 (revoir les règles pour l'exploitation des ports francs) sont partiellement mises en œuvre. Le renouvellement des autorisations d'ici cinq ans pour les EDO et dix ans pour les ports francs offre l'opportunité de réexaminer ces points. Quant à la recommandation n° 6 (autorisation selon le siège de l'entreprise), elle n'est plus d'actualité, dans la mesure où ceci concerne peu d'entreprises et complique l'analyse de risques des bureaux de douane.



## 5 Evolution de l'analyse de risques et des pratiques de contrôles

### 5.1 Existence d'une analyse de risques

Depuis fin 2017, tous les bureaux de douane concernés disposent d'une analyse de risques dédiée aux EDO et aux locataires des ports francs. L'AFD a mis en place les outils nécessaires et a développé une systématique. Ceci est le résultat des mandats de contrôle confiés par la direction de l'AFD à l'audit interne d'une part et à la section exécution des tâches d'autre part. Cette dernière a examiné l'ensemble des inspections de douane et fait le point sur l'état d'avancement des mesures initiées au niveau local<sup>16</sup>. L'examen de l'audit interne s'est concentré sur la mise en place d'une analyse de risques et d'une planification des contrôles. Ces actions ont poussé les inspections de douane à se doter des instruments opérationnels, certaines étant plus en avance que d'autres.

Le CDF a pu constater l'existence de ces instruments, leur fonctionnalité et leur adéquation avec la planification des contrôles. Il existe un cadre commun à l'ensemble des bureaux de douane, axé sur cinq phases (autorisation d'exploitation ; arrivée de la marchandise ; entreposage ; stockage ; sortie d'entrepôt). L'analyse de risques intègre les risques communiqués par la DGD et ceux identifiés au niveau local. Un niveau de risques est attribué à chaque EDO et locataire de ports francs. L'appréciation du risque est compréhensible. Les résultats des contrôles précédents sont pris en considération, de même que le respect des conditions d'exploitation, le type d'activités et de marchandises entreposées et le type de sociétés pour ne citer que quelques critères d'analyse. La DGD dispose d'un accès à ces analyses de risques et il existe des échanges entre les bureaux de douane. Certaines inspections de douane ont développé des instruments plus perfectionnés comme un radar de risques, permettant une visualisation facilitée.

### 5.2 Planification et traçabilité des contrôles améliorées

Corollaire aux progrès réalisés pour l'analyse de risques, la planification des contrôles s'est améliorée. Celle-ci découle directement de l'analyse de risques. Les instruments ont ainsi un caractère dynamique. Les résultats des contrôles sont intégrés dans la base de données ARGOS. Il est possible de faire le lien avec d'éventuelles mesures administratives et leur suivi. Ces informations sont accessibles par les différents échelons de l'AFD. Sur la base de dossiers, le CDF s'est assuré de la traçabilité de l'information relative aux contrôles et de leurs conséquences. Seule difficulté, les informations sont réparties dans différentes applications, bases de données et dossiers internes à l'AFD. Les solutions actuelles sont transitoires en attendant les changements à venir avec le programme DaziT.

Durant les deux premiers mois de 2018, l'AFD a mené 109 contrôles auprès d'EDO et de ports francs. Parmi ceux-ci, 30 ont présenté des résultats indiquant que l'exploitant ou le locataire ne remplissait pas l'ensemble des conditions requises. La qualité des inventaires revient comme le problème le plus fréquent. L'AFD est en mesure d'analyser ses activités de contrôle, peut identifier les problèmes récurrents et à quel niveau ils se situent. Elle

---

<sup>16</sup> Le CDF a eu accès à l'ensemble des résultats des contrôles menés par la section exécution des tâches.

peut également apprécier l'efficacité de ces contrôles. Selon l'AFD, les résultats présentant des manquements sont à mettre en relation avec le respect des nouvelles prescriptions.

Autre nouveauté, les activités de contrôle des bureaux de douane dans les EDO et ports francs figurent dans leurs objectifs annuels. Ceci témoigne de la prise de conscience de l'importance de ce domaine. La DGD a corrigé le fait que la fixation d'objectifs ne doit pas s'orienter sur le nombre de contrôles aboutissant à des manquements. Ce critère ne devrait pas être déterminant et pourrait pénaliser, voire démotiver les bureaux de douane où les exploitants respectent les conditions d'exploitation.

### 5.3 Meilleure formation et sensibilisation du personnel

Les bureaux de douane ont mis sur pied des équipes dédiées aux EDO et ports francs<sup>17</sup>. Elles sont constituées d'un responsable d'équipe et de deux à cinq collaborateurs en fonction de la taille du bureau de douane. La spécialisation a été renforcée. La rotation du personnel est moins élevée, en particulier pour l'analyse de risques. Les bureaux de douane font en sorte de garantir un transfert de connaissances lors d'un changement d'affectation.

La DGD et les bureaux de douane ont développé la formation du personnel pour mieux intégrer les risques spécifiques aux entrepôts douaniers. Ils les soutiennent afin de mieux connaître le mécanisme des mesures administratives, si nécessaire<sup>18</sup>. Des journées d'échanges d'expériences et pratiques sont organisées, aux différents niveaux de l'AFD<sup>19</sup>. La DGD offre également un soutien dans l'application des nouvelles règles. C'est l'occasion de parler des difficultés rencontrées et des solutions possibles.

#### Appréciation

Le CDF considère que l'AFD a réalisé de réels progrès en disposant d'une meilleure analyse de risques par EDO et locataire, d'une planification pluriannuelle et d'une traçabilité des contrôles. La DGD a particulièrement veillé à ce que les bureaux de douane aient des instruments qui répondent aux besoins. Le CDF estime que l'AFD a adopté une bonne systématique et qu'elle utilise ses nouveaux instruments de manière coordonnée avec une pratique plus homogène qu'en 2014. Il existe un socle commun à l'ensemble des bureaux de douane répondant aux critères définis par la DGD.

Le CDF salue les mesures prises pour créer des équipes davantage spécialisées, améliorer la formation et garantir un échange d'expériences. Il a pu constater l'engagement du personnel lors des visites sur place et lors de l'accompagnement des douaniers dans leurs activités concrètes de contrôle dans des EDO et ports francs. Etant donné que cette nouvelle forme d'organisation est récente, il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité des contrôles. Plus de recul est nécessaire. Le CDF est d'avis que l'AFD a maintenant les outils nécessaires et une pratique cohérente. L'adaptation de l'analyse de risques et le ciblage des contrôles sont des tâches permanentes. Il considère que les recommandations n° 7 (analyse de risques, planification et traçabilité des contrôles) et n° 8 (sensibilisation et formation du personnel ; cohérence des activités de contrôle) sont mises en œuvre.

<sup>17</sup> Ceci inclut en règle générale le contrôle des destinataires et expéditeurs agréés.

<sup>18</sup> Les mesures administratives et sanctions font l'objet d'un cours de formation.

<sup>19</sup> Le CDF a eu accès à la documentation relative à ces journées d'échanges.

## 6 Les douanes disposent des outils nécessaires

	Recommandations	Etat de mise en œuvre
●	Développer une stratégie sur les entrepôts douaniers en considérant les enjeux politiques et économiques, ainsi que les risques.	Stratégie du Conseil fédéral fixant des conditions, complétée par la stratégie de l'AFD. Concrétisation des mesures par l'adaptation des bases légales et directives. Recommandation mise en œuvre.
●	Adopter une pratique plus restrictive dans l'octroi des autorisations d'exploitation et prononcer des sanctions plus rapidement en cas de non-respect des conditions d'exploitation.	Révision de l'ensemble des autorisations d'exploitation. Application des nouvelles règles. Davantage de mesures administratives. Recommandation mise en œuvre.
●	Adopter des standards minimaux pour la forme des inventaires et les informations devant y figurer, puis s'assurer que les inventaires répondent aux critères fixés.	Définition des standards et vérification que ces standards sont respectés. Recommandation mise en œuvre.
■	Ne plus octroyer d'autorisation d'exploitation aux entrepôts qui n'ont pas ou très peu de mouvements de marchandises.	Définition d'un nombre minimal de mouvements de marchandises. Diminution du nombre d'entrepôts, en partie dû au faible nombre de mouvements. Des exceptions existent. Recommandation partiellement mise en œuvre.
■	Réexaminer les conditions d'octroi d'autorisation pour les ports francs, définir des exigences minimales pour les locataires, procéder à un contrôle préalable des locataires et obtenir des garanties.	Certaines conditions revues. Pas d'exigences supplémentaires pour les locataires ; pas d'exigences minimales en matière de conformité attendue des locataires. Responsabilité laissée aux gestionnaires des ports francs. Les ports francs de Genève ont pris des mesures de contrôles des locataires. Recommandation partiellement mise en œuvre.
	Examiner la possibilité de délivrer les autorisations d'exploitation selon le siège de l'entreprise et non selon l'entrepôt.	Peu d'entreprises concernées. Complication pour les bureaux de douane en vue de l'analyse de risque et des contrôles. Recommandation obsolète.
●	Développer une analyse de risques par entrepôt douanier et par locataire pour les ports francs ; avoir une meilleure planification des contrôles ainsi qu'une meilleure traçabilité des contrôles effectués et de leur suivi.	Analyse de risques par entrepôt douanier et par locataire effective depuis fin 2017. De même pour la planification et la traçabilité des contrôles. Recommandation mise en œuvre.
●	Garantir une plus grande cohérence des contrôles effectués par les bureaux de douane ; renforcer la sensibilisation du personnel aux risques particuliers des entrepôts douaniers et garantir un transfert de connaissances.	Mesures prises par la DGD pour garantir une cohérence entre les bureaux de douane et sensibiliser le personnel. Recommandation mise en œuvre.

Tableau 1: Degré de mise en œuvre des recommandations

Les résultats montrent un bon degré de mise en œuvre. L'AFD a fourni de gros efforts pour remédier aux lacunes constatées en 2014. Elle accorde désormais l'importance requise à ce domaine. Le CDF considère qu'elle dispose maintenant des outils nécessaires et qu'elle est davantage en mesure de remplir ses obligations afin de s'assurer d'une utilisation conforme

des entrepôts douaniers. Les nouvelles pratiques en matière d'analyse de risques et de contrôles sont récentes. Il faut davantage de recul pour pouvoir apprécier leur efficacité. L'AFD s'emploie à ce que les bureaux de douane aient une pratique plus homogène. L'adaptation de l'analyse des risques et le ciblage des contrôles demandent un engagement constant. L'AFD doit développer les possibilités d'analyse de données. En maintenant la pression, les activités de l'AFD vis-à-vis des entrepôts douaniers renforcent leur caractère préventif.

Les bases et instruments sont-ils suffisants ? L'avenir le dira. Par ailleurs, l'AFD est confrontée à des défis avec la mise en place de DaziT qui aura aussi des répercussions au niveau des entrepôts douaniers. Avec sa stratégie sur les ports francs et EDO, l'AFD dispose d'une base permettant de revoir périodiquement les risques selon l'évolution du contexte politico-économique. Les résultats des contrôles fourniront des indications sur d'éventuels besoins complémentaires. Le CDF est d'avis que la révision des autorisations d'exploitation doit être l'occasion de limiter les exceptions et de réfléchir à des mesures supplémentaires.

## Annexe 1: Bases légales et directives

---

### Textes législatifs et ordonnances

---

Loi sur les douanes (LD) du 18 mars 2005, état au 15 septembre 2018 (RS 631.0)

---

Ordonnance sur les douanes (OD) du 1<sup>er</sup> novembre 2006, état au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (RS 631.01)

---

Ordonnance de l'AFD sur les douanes (OD-AFD) du 4 avril 2007, état au 1<sup>er</sup> décembre 2018 (RS 631.013)

---

### Directives et informations de l'AFD

---

AFD (2019). Règlement 10-30 – Régime de l'entrepôt douanier applicable aux entrepôts douaniers ouverts, Berne, 1<sup>er</sup> janvier 2019

---

AFD (2017). Description du processus pour entrepôts douaniers ouverts (EDO), Berne, janvier 2017

---

AFD (2017). Dispositions générales relatives aux dépôts francs sous douane (faisant partie intégrante de l'autorisation d'exploiter un dépôt franc sous douane), Berne, janvier 2017

---

AFD (2016). Information – Nouveautés relatives aux dépôts francs sous douane à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, Berne, 7 janvier 2016

---

AFD (2015). Inventaires effectués dans des dépôts francs sous douane pour des marchandises sensibles – Directives, Berne, 19 novembre 2015

---

AFD (2015). Conditions générales applicables aux dépôts francs sous douane, Berne, 19 novembre 2015

---

AFD (2015). Inventaires effectués dans des entrepôts douaniers ouverts (EDO) – Directives, Berne, 19 novembre 2015

---

AFD (2015). Information relative au régime de l'entrepôt douanier applicable aux entrepôts douaniers ouverts (EDO), Berne, 19 novembre 2015

---

AFD (2015). Information Nouveautés relatives aux entrepôts douaniers ouverts (EDO) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, Berne, 19 novembre 2015

---

### Messages

---

15.029 – Message concernant la modification de la loi sur les douanes du 6 mars 2015, FF 2014 3117

---

## Annexe 2: Abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
CDF	Contrôle fédéral des finances
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
DFF	Département fédéral des finances
DGD	Direction générale des douanes
EDO	Entrepôt douanier ouvert
GAFI	Groupe d'action financière
PFEG	Ports francs et entrepôts de Genève

### Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

## Annexe 3: Texte complet des recommandations du CDF (PA 12490)

### Recommandation 1 (12490.001) :

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.

### Recommandation 2 (12490.002) :

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.

### Recommandation 3 (12490.003) :

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.

### Recommandation 4 (12490.004) :

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.

### Recommandation 5 (12490.005) :

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 (entrepoteur) 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.

Recommandation 6 (12490.006) :

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.

Recommandation 7 (12490.007) :

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.

Recommandation 8 (12490.008) :

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.