



LA NOUVELLE GOUVERNANCE DES PORTS FRANCS

David Hiler

22 novembre 2017

**Président du Conseil d'administration
Ports Fracs et Entrepôts de Genève SA**

Section 1

QUELQUES RAPPELS

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES

- Les ports francs permettent de stocker des marchandises en suspension des droits de douane et de la TVA jusqu'à l'importation définitive.
- Historiquement, ils servaient à stocker des marchandises (par ex. denrées alimentaires, alcool ou tabac) en suspension de douane.
- La fonction a évolué : le port franc de Genève sert surtout à entreposer des objets de grande valeur (œuvres d'art, antiquités, montres, bijoux, grands crus).
- Les fonctions traditionnelles ont été reprises par les entrepôts douaniers ouverts.
- Les ports francs sont une forme particulière de zones franches. Ces dernières sont très répandues dans les pays émergents.
- Leur existence n'est pas remise en cause par les nouvelles normes internationales en matière de blanchiment et de lutte contre la fraude fiscale.

LES FONDEMENTS DE LA LÉGISLATION

- Les ports francs sont des parties du territoire douanier sous surveillance douanière dans lesquelles des marchandises peuvent être entreposées.
- Le droit suisse y est donc applicable dans son intégralité.
- L'obligation d'inventaire pour les marchandises dites sensibles (précieuses) soit la quasi-totalité des « marchandises » stockées aux PFEG.
- La douane exécute des prescriptions douanières et autres que douanières.
- Ces tâches sont clairement définies dans la loi (impôts indirects et plus de 150 actes législatifs autres que douaniers).
- La durée de l'entreposage des marchandises n'est pas limitée pour autant que la marchandise arrive de l'étranger.
- Si la marchandise arrive depuis la Suisse, dédouanée à l'exportation, elle doit être acheminée hors du territoire suisse dans les six mois.

LES PORTS FRANCS ET ENTREPÔT DE GENÈVE SA (PFEG SA)

- Les PFEG sont une société anonyme de droit privé qui exploite le port franc.
- Le canton de Genève est l'actionnaire principal (87 % du capital).
- Depuis le 1er janvier 2016, les PFEG sont propriétaires de l'ensemble des bâtiments qu'ils exploitent sur le site de la Praille.
- Les terrains restent propriété de l'Etat de Genève. Ils sont situés en zone industrielle et artisanale.
- Les locaux de l'aéroport sont propriétés de l'AIG.
- Chiffre d'affaires : 25 millions F.
- Employés : 32 ETP.

LES ACTIVITÉS DES PFEG

- Les PFEG ont quatre activités :
 1. Location de surfaces dans le port franc (sous douane) :
 - Entrepôts
 - Chambres fortes
 - Bureaux
 2. Entreposage de marchandises en magasin général dans le port franc
 3. Location de locaux dans le périmètre de la Praille à l'extérieur hors douane
 - Entrepôts
 - Chambres fortes
 - Bureaux
 4. Activités de transport et logistique.

UTILISATEURS DES LOCAUX SOUS DOUANE

Locaux des Ports Francs sous douane (Praille et Aéroport)

Utilisateurs	Surface (m ²)	%
PFEG	5'609	10.8 %
Transitaires	27'589	53.1 %
Autres locataires	18'726	36.1 %
Total	51'924	100.0 %

* Les PFEG sont en train de procéder à un métrage de leurs locaux. Les chiffres ci-dessus sont indicatifs.

La fonction principale des PFEG est de mettre à disposition des locaux pour les sociétés de transitaire et les négociants d'art, d'antiquités, d'objets archéologiques ou de vin.

ENTREPOSAGE SOUS DOUANE

Utilisation des locaux des PFEG - Praille et aéroport

Utilisation	Surface (m ²)	%
Art et antiquités	34'093	65.7 %
Autres	17'831	34.3 %
Total	51'924	100.0 %

*Les chiffres indiqués comportent une part d'approximation

Les « Transitaires Art » comptent pour 23'236 m²

Les locataires peuvent être des personnes privées ou des personnes morales.

- Transitaires
- Marchands d'art ou d'antiquités
- Galeries
- Négociants en vin
- Collectionneurs
- Investisseurs
- Propriétaires privés
- Restaurateurs et société d'expertise

Entreposage hors douane

Un modèle d'affaire complètement différent

- Dans la zone hors douane, nos locataires pratiquent l'entreposage de marchandises tout à fait ordinaires :
 - Mobilier, mobilier de jardin, tapis, téléviseurs et vaisselle.
 - Matériel de chantier, panneaux de signalisation, fenêtre et effets de déménagement.
 - Imprimerie, papeterie.
 - Pièces de machines, vélos et article de pêche
 - Fleurs et produits de parfumerie.
- Une seule exception, les chambres fortes qui constituent une zone à risque.
- La sélection des clients est fondamentale puisque aucun contrôle douanier n'est effectué et que le droit du bail ne nous permet pas de procéder à des inspections des marchandises dans les locaux loués.



Section 2

UN CHANGEMENT COMPLET DE PARADIGME

LA FINANCIARISATION DU MARCHÉ DE L'ART

- Globalisation du marché des œuvres d'art.
- Augmentation du nombre des milliardaires dans le monde.
- Augmentation des investissements dans l'art, les antiquités, les métaux précieux et les autres marchandises de grande valeur.
- Évolution renforcée et accélérée par la crise financière de 2008.
- Une étude de Deloitte montre qu'en 2014, 76 % des collectionneurs achetaient des œuvres avec un but d'investissement, contre 53 % en 2012.
- La « financiarisation » de l'art a créé une situation nouvelle pour les PFEG.

« Dans les Ports Francs, des quantités de biens culturels sont négociées et deviennent de simples titres de propriété ».

Andrea Rascher, ancien responsable des affaires internationales à l'OFC.

LA LOI FÉDÉRALE SUR LE TRANSFERT DES BIENS CULTURELS (LTBC)

- Genève est une place traditionnelle d'échanges en matière d'antiquités et d'objets d'archéologique,
- La Suisse a mis plus de 30 ans avant de signer *La Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et les transferts de propriété illicites de biens culturels* (Paris, 1 970).
- Les Ports Francs de Genève ont été utilisés par le passé pour mener en toute légalité des trafics d'objets archéologiques pillés.
- L'Assemblée fédérale a décidé la ratification de la Convention de Paris en 2003.
- Elle a adopté la *Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels* (LTBC) la même année (entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005).

ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION DOUANIÈRE

- La nouvelle loi sur les douanes a été adoptée le 18 mars 2005, elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2007, mais avec une période transitoire jusqu'en 2009.
- Auparavant, les ports francs ne faisaient pas partie du territoire douanier suisse et étaient donc peu réglementés.
- Les contrôles de l'Administration fédérale des douanes (AFD) se limitaient aux contrôles tels qu'ils se pratiquent à la frontière.
- La nouvelle loi a introduit le 1^{er} mai 2007 les changements suivants :
 - Une nouvelle définition du port franc qui fait partie intégrante du territoire douanier.
 - L'obligation d'inventaire pour les marchandises dites sensibles.
 - La douane exécute des prescriptions douanières et autres que douanières.
 - Ces tâches sont clairement définies dans la loi (impôts indirects et plus de 150 actes législatifs autres que douaniers).
 - Aucune tâche en matière d'imposition directe.

MISE EN PLACE D'UNE RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE

- À la suite de la crise financière et de la crise de la dette des Etats souverains, sous l'égide de l'OCDE :
 - Entraide administrative entre les administrations fiscales.
 - Échange automatique d'informations entre les administrations fiscales.
 - Mesures contre l'optimisation fiscale des multinationales.
 - Lutte contre le blanchiment sous l'égide du GAFI.
 - Pression des médias et de l'opinion publique (Luxleaks, Panama Papers, Paradise Papers).
- Les failles restent encore nombreuses :
 - Les paradis fiscaux US (Delaware, Milwaukee, Nevada, Sud Dakota).
 - Les trusts de certaines juridictions.
 - Les sociétés qui ont leur siège dans des paradis fiscaux.
- L'OCDE et le GAFI se sont saisis de la question des ports francs depuis 2012.

UN MARCHÉ DEVENU TRÈS CONCURRENTIEL

- Les Ports Francs ont un rôle important : le stockage sécurisé à long terme.
- Les PFEG ont été les premiers à connaître le développement de ces « hubs artistiques ».
 - Entreposage des œuvres à long terme.
 - Show rooms et espaces de vente.
 - Véritable pôle de compétences avec des services d'experts.
- De nombreux ports francs dédiés à l'art ont ouvert leurs portes :
 - Singapour (2010), Monaco (2013), Luxembourg (2014), Pékin (2014).
 - Il faut également prendre en compte les facilités offertes par les entrepôts ouverts à Londres et les entrepôts du Delaware par exemple.
- La concurrence est donc devenue aujourd'hui très forte et va probablement s'intensifier avec le Brexit.

LE FINANCEMENT DU TERRORISME

- Risques bien décrits par Jean-Luc Martinez, Président-Directeur du musée du Louvre, dans son rapport au président de la République, intitulé : **Cinquante propositions françaises pour protéger le patrimoine de l'humanité**, novembre 2015.
- Les conflits actuels se déroulent dans une région du monde particulièrement riche et dense d'un point de vue patrimonial.
- La situation prévalant en Irak, Syrie, Yémen et en Lybie implique un facteur aggravant parce que le commerce illégal des « antiquités du sang » est l'une des sources de financement du terrorisme.
- S'ajoutent les cas des pays en situation de post-conflit (Afghanistan et Mali) ou d'autres qui connaissent des difficultés financières affaiblissant leur capacité à lutter contre le pillage.

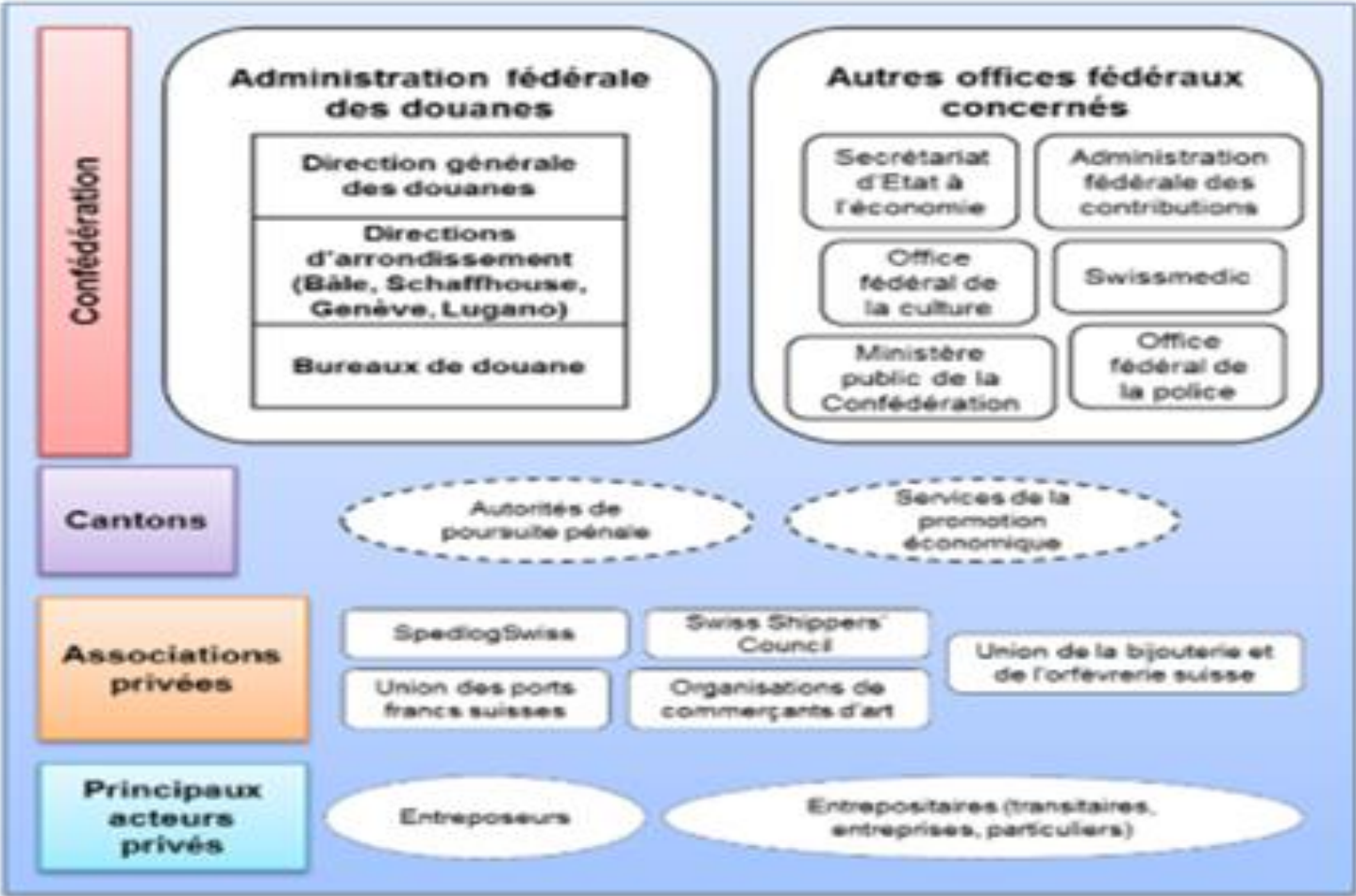
RISQUE SPÉCIFIQUE POUR LES PORTS FRANCS

On ne constate pas dans l'immédiat une recrudescence du trafic d'objets en provenance des pays en guerre, en tout cas de pièces importantes. Mais le problème se posera dans les années et décennies à venir, les œuvres provenant de pillages ou de fouilles clandestines transitant très certainement par des réseaux de trafiquants expérimentés qui savent brouiller les pistes en produisant de faux documents d'authentification et/ou en stockant les œuvres quelques années notamment dans des « ports francs », le temps de leur « inventer une histoire » avant de tenter de les écouler sur le marché.
(Jean-Luc Martinez)

Le rapport du contrôle fédéral des finances

- Le Contrôle fédéral des finances a publié un rapport d'évaluation intitulé : *Ports francs et entrepôts douaniers ouverts. Évaluation des autorisations et des activités de contrôle.*
- Quelques constats du Contrôle fédéral des finances :
 - « Les enjeux politiques et économiques liés aux entrepôts douaniers sont mal connus au niveau de la Confédération ».
 - « La surveillance exercée par l'AFD dans le cadre de l'octroi et du renouvellement des autorisations d'exploitation ainsi qu'en ce qui concerne les contrôles à proprement parler ne garantit pas une protection suffisante contre les activités illégales ».
- Les principales recommandations :
 - Renforcer la surveillance de l'AFD.
 - Examiner de manière approfondie le domaine des ports francs et entrepôts douaniers (CF)
 - Soumettre au Conseil fédéral une stratégie relative au rôle et au développement des ports francs et des entrepôts douaniers et de leurs activités (DDF).

Figure 1: Principaux acteurs



NOUVELLES EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES

- Le Conseil fédéral a adopté une nouvelle stratégie en 2015.
- Sur cette base, l'Ordonnance sur les douanes a été modifiée avec effet au 1^{er} janvier 2016. Elle apporte 4 modifications :
 1. Le nom et l'adresse du propriétaire de la marchandise doivent être mentionnés dans l'inventaire, ce qui n'était pas le cas auparavant.
 2. La liste des marchandises sensibles est élargie notamment à l'alcool, au tabac et aux voitures de tourisme.
 3. Pour la marchandise en provenance de Suisse, il est mis fin à la pratique très souple qui prévalait en matière de délai.
 4. L'inventaire doit être fourni sous forme électronique pour faciliter le travail de contrôle des douanes.

LES CONTRÔLES

- L'exploitation d'un port franc est soumise à autorisation. L'AFD a octroyé aux PFEG SA une nouvelle autorisation d'exploiter les dépôts francs sous douane limitée à 10 ans.
- Les douanes n'effectuent pas les contrôles sur une base aléatoire.
- Stratégie des contrôles basée sur une analyse de risques effectuée par une cellule ad hoc de l'Inspection des douanes.
- Genre de contrôles :
 - Entrée et sortie : contrôles documentaires/formels et matériels.
 - Entreposage : contrôles d'inventaires dans les locaux et contrôles matériels.
- Les effectifs des douaniers n'ont pas été augmentés.

Section 3

LA NOUVELLE STRATÉGIE DES PFEG

LA MISSION DES PFEG

Les Ports Francs et Entrepôts de Genève SA servent l'économie genevoise par l'exploitation de zones franches dans le strict respect des législations nationales et internationales.

La Société exige le même comportement de ses clients et prend les mesures appropriées pour garantir un usage irréprochable de ses installations et services.

À cet égard, elle coopère activement avec les institutions politiques, administratives et judiciaires, en particulier l'administration des Douanes.

Pour assumer sa mission, la Société doit rester profitable.

LA CONTRAINTE FINANCIÈRE

- Après le transfert des actifs de l'Etat, les PFEG sont propriétaires d'un important patrimoine immobilier (150 millions).
- Ce patrimoine est très lourdement endetté (158,7 millions).
- Les capitaux propres des PFEG SA se montent aujourd'hui à 11,3 millions seulement.
- Les immeubles n'ont pas toujours été bien entretenus.
- Le prix du mètre carré retenu pour le droit de superficie est élevé.
- Pour rester rentable, les PFEG ont besoin d'un taux d'occupation de 90 %.
- Ce taux doit être compris entre 95 % et 98 % pour pouvoir réduire le taux d'endettement des immeubles et réduire le risque de surendettement.
- Les PFEG ont un potentiel de développement dans la zone hors douane
- Il n'existe pas de demande pour un agrandissement du port franc.

Les six axes stratégiques

Contrôler systématiquement les objets archéologiques
à l'entrée des Ports Francs

Améliorer les procédures de contrôle dans le cadre
des activités de bailleur et de transitaire

Limiter l'accès du site aux ayants droit et contrôler le flux des visiteurs

Préparer l'entreprise à un durcissement de la réglementation internationale

Faire connaître les opportunités et les risques liés à l'activité des PFEG

Développer l'activité d'entreposage hors douane en lien avec le
développement du PAV.

Réalisé

Moyen et
long terme

LES ÉTAPES

- Le Conseil d'administration doit se prononcer sur le niveau de risques qu'il juge acceptable. La réduction du risque a toujours un coût.
- L'analyse porte sur les risques liés à chacune des activités des Ports Francs : sécurité, choix des locataires et des clients, contrôle des marchandises, etc. Les normes légales et niveau de contrôle des douanes sont considérés comme des variables externes (les PFEG ne peuvent pas les modifier).
- Toutes les procédures et contrôles ont été analysés et formalisés avec l'appui d'une société d'audit.
- La mise en application des nouvelles procédures et contrôles a été effectuée en 2016 et pendant le premier semestre 2017.
- Le Conseil d'administration se prononcera d'ici la fin de l'année sur la nouvelle analyse de risques.

CONTRÔLE SYSTÉMATIQUE DES OBJETS ARCHÉOLOGIQUES

- Les autorités cantonales ont exprimé de manière très forte leur volonté de voir les contrôles se renforcer, en en faisant une question de crédibilité dans la lutte contre le terrorisme.
- Difficulté principale : le manque de moyens des services des douanes en ressources humaines.
- Les PFEG ont donc décidé de mettre en place, à leurs frais, une inspection indépendante de celle des douanes avant l'entrée dans le port franc.
- Toute personne désirant entreposer en régime dépôt franc sous douane une antiquité archéologique doit impérativement, au préalable, annoncer son arrivée par le biais du formulaire PFEG créé à cet effet.
- Les PFEG transmettent le dossier à la société de surveillance, mandatée pour apprécier l'admissibilité de la marchandise sur le site.
- Pour des questions de coûts, la possibilité d'interdire la présence d'objets d'archéologiques sur le site est périodiquement réexaminée.

ASSUMER LE PASSÉ ET GÉRER UN PARADOXE

- Plusieurs procédures juridiques concernant des violations de la LTBC ont trouvé leur épilogue. D'autres dossiers sont en cours.
- Dans la plupart des cas, ils concernent des antiquités archéologiques introduites aux Ports Francs avant l'entrée en vigueur de la LTBC.
- Trois exemples :
 - L'affaire du sarcophage étrusque.
 - L'affaire des deux sarcophages phéniciens.
 - L'affaire du sarcophage romain.
- Notre entreprise devra donc gérer un paradoxe apparent :
 - Les procédures de contrôle seront les plus exigeantes que l'on puisse mettre en œuvre.
 - Plusieurs affaires, héritage du passé, font et feront l'objet d'une couverture médiatique.
 - Les procédures montrent l'efficacité du travail des douanes, malgré un manque évident d'effectifs, et le bon fonctionnement de l'entraide judiciaire.

LES LIMITES LÉGALES DU CONTRÔLE PAR LES PFEG

Les PFEG n'ont pas la compétence d'exercer un contrôle sur les marchandises déposées chez un locataire.



PFEG = propriétaire

Le locataire est responsable et la douane en charge exclusive des contrôles



Locataire = transitaire



Clients



Marchandises



Locataire



Marchandises



LES PFEG SÉLECTIONNENT LEURS CLIENTS

- Les PFEG ont la responsabilité d'éviter les clients « toxiques ».
- Demande systématique de l'ayant droit économique du locataire s'il s'agit d'une société.
- Annonce obligatoire des sous-locataires, y compris leurs activités et les ayants droit économiques.
- Contrôle systématique dans les bases de données nationales et internationales des noms des clients et des ayants droit économiques.
 - SECO- Secrétariat d'Etat à l'économie
 - FINMA- Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
 - INTERPOL- Organisation internationale de police criminelle
- En cas de non-respect de la tenue d'inventaire ou d'une faute grave découverte par les douanes lors d'un contrôle, l'autorité douanière communique immédiatement la mise sous scellés ou les résultats d'une enquête pour fraude aux PFEG.
- En cas de condamnation ou de décision de restitution d'un objet archéologique les PFEG résilient le bail du locataire.

LE CAS PARTICULIER DU MAGASIN GÉNÉRAL



PFEG = magasin général



Clients



Marchandises

PROCÉDURES DE CONTRÔLE DANS LE CADRE DES ACTIVITÉS DU MAGASIN GÉNÉRAL

- Contrôle systématique dans les bases de données nationales et internationales (SECO, FINMA, INTERPOL) :
 - Du propriétaire de la marchandise
 - De tous les tiers intervenants
- Mention du/des propriétaires (s) de la marchandise dans l'inventaire des marchandises sensibles, conformément à la nouvelle Ordonnance sur les douanes, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

RENFORCER LE CONTRÔLE DES ACCÈS AU SITE

- Cette mesure vise à renforcer la sécurité et éviter la présence de sous-locataires (ou de « sous-sous locataires ») indésirables par le contrôle d'accès par une société de sécurité reconnue en :
 - introduisant un contrôle biométrique pour les ayants droit ;
 - contrôlant l'identité et en enregistrant la présence de tous visiteurs.
 - en contrôlant l'accès et le stationnement des camions :
 - création d'un sas de sécurité.
 - barrière d'entrée contrôlée par une société de sécurité
 - barrière de sortie du sas : contrôlée par la Douane.
 - emplacement spécifique sous contrôle des autorités douanières.
- Travaux lourds prérequis nécessaires à la réalisation du contrôle d'accès:
 - Destruction du viaduc, installation d'une guérite équipée, installation d'un contrôle d'accès biométrique, équipements d'accès, enceinte sécurisée du site.
- Les travaux sont sur le point d'être achevés : coût total : 1,5 million de francs.

Pertes de locataires ou de clients

- En cas d'infractions aux normes légales ou de violations du règlement d'exploitation le bail est dénoncé.
- Principe de la présomption d'innocence respecté.
- Une ordonnance de restitution d'un bien culturel est considérée comme un motif de résiliation du bail.
- Les nouvelles exigences de l'ordonnance fédérale et des PFEG nous ont fait perdre des locataires et des clients qui n'ont pas souhaité se plier aux nouvelles exigences.
- Il s'ensuit un léger recul du taux d'occupation des locaux de 97-98 % à 95-96 %.
- Nous avons certainement écarté de clients potentiellement « toxiques ».
- Depuis janvier 2016, nous ne louons plus de locaux ou de casiers dans les chambres fortes à des clients étrangers (nouveaux locataires).



Section IV

QUELQUES CONCLUSIONS

UN CONTRÔLE INDIRECT INSUFFISANT

- En Suisse, le contrôle sur les ports francs s'exerce en matière de blanchiment principalement de manière **indirecte** :
 - par les obligations des intermédiaires financiers ;
 - par l'obligation faite aux négociants de satisfaire à des obligations de diligence accrue s'ils effectuent des transactions en espèces de plus de 100'000,00 F (identification de la contrepartie ainsi que l'ayant droit économique final) et d'élaborer la documentation.
- Les marchands d'art, les courtiers et les sociétés de vente aux enchères sont considérés comme des négociants.
- Le droit fiscal suisse s'applique pleinement dès lors que les ports francs font partie du territoire suisse.
- La loi sur les douanes prévoit expressément que la LBA doit être appliquée :
 - **Art. 95 Tâches non douanières**
 - 1 L'administration des douanes participe à l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers si ces actes le prévoient.
 - 1bis Elle soutient la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le cadre de ses tâches.

MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR LE BLANCHIMENT

- Le port franc et les transitaires ne sont pas des intermédiaires financiers et ne sont pas soumis à la LBA.
- Seul l'article 305bis du Code pénal s'applique :
 - **Blanchiment d'argent**
 - *1. Celui qui aura commis un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales dont il savait ou devait présumer qu'elles provenaient d'un crime ou d'un délit fiscal qualifié, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.*

LE RISQUE

- Dans son dernier rapport, le GAFI n'a pas fait de recommandation explicite concernant les ports francs.
- Il signale toutefois une insuffisance dans la réduction des risques de blanchiment et de financement du terrorisme :
 - « *Toutefois ces mesures de réduction du risque [...] ne sont pas à même d'instaurer la transparence du marché de l'art qui paraît nécessaire au regard des risques mentionnés par le Rapport d'évaluation. Des mesures visant à assurer une meilleure transparence par tous les acteurs concernés devraient être envisagées.* » (p. 41-42).
- À notre connaissance les autorités fédérales n'envisagent pas de durcir la législation.
- Nous appelons de nos vœux une réglementation internationale efficace dans la lutte contre le blanchiment et permettant une concurrence loyale entre les différents ports francs dédiés à l'art.

RÉGLEMENTATION PLUS SÉVÈRE CHEZ NOS CONCURRENTS

- Concernant le blanchiment, nous constatons que le cadre légal appliqué dans d'autres pays européens est plus contraignant :
 - À Singapour, ceux qui entreposent des marchandises précieuses dans et hors du port franc ont les obligations d'un intermédiaire financier, au sens de la loi sur le blanchiment,
 - Au Luxembourg, les opérateurs agréés sont soumis à des obligations proches de celles des intermédiaires financiers, au sens de la loi sur le blanchiment.
 - À Monaco, les autorités exigent de connaître le nom de l'ayant droit économique pour les propriétaires des marchandises.
- En accord, avec l'autorité cantonale les PFEG ont fait procéder une étude juridique sur les possibilités de modifier la législation suisse sur le modèle luxembourgeois et les possibilités d'instituer de nouvelles mesures d'autoréglementation.
- Le premier volet qui est de nature politique sera remis au Conseil d'Etat.
- Le second devrait permettre au Conseil d'administration d'adopter des mesures plus efficaces que celles qui ont déjà été mises en œuvre jusqu'ici pour réduire les risques liés au blanchiment et au financement du terrorisme (autoréglementation).



MERCI DE VOTRE ATTENTION